

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LA
GUERRE RUSSO-JAPONAISE

ET LA
NEUTRALITÉ

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

Louis BON

JUGE SUPPLÉANT AU TRIBUNAL CIVIL DE NICE



MONTPELLIER

L'ABEILLE " IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE

14, Avenue de Toulouse, 14

1909

LA
GUERRE RUSSO-JAPONAISE
ET LA
NEUTRALITÉ



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LA
GUERRE RUSSO-JAPONAISE

ET LA
NEUTRALITÉ

— — —
THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

Louis BON

JUGE SUPPLÉANT AU TRIBUNAL CIVIL DE NICE



MONTPELLIER

"L'ABEILLE" IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE

14, Avenue de Toulouse, 14

—
1909



UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSÉ, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

MARGAT, professeur de Droit civil.

PERREAU, professeur de Procédure civile.

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, agrégé, chargé d'un cours de Droit constitutionnel.

GIFFARD, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

MORIN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.

BRIDREY, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

NOGARO, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.

ROCHETTE, secrétaire.

GLAIZE, professeur honoraire.

MEMBRES DU JURY

MM. MOYE, *Président*.

VALÉRY,

NOGARO,

} *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA GUERRE RUSSO-JAPONAISE

ET LA NEUTRALITÉ

INTRODUCTION

La guerre russo-japonaise a soulevé de nombreuses questions de droit international, surtout en matière de neutralité, et nous avons tous encore présentes à l'esprit les polémiques ardentes déchaînées dans la presse du monde entier par les graves incidents qui se produisirent.

Ils devaient fatalement surgir au cours de ces hostilités dont on a pu dire à si juste raison « qu'elles furent, au point de vue du droit international, une série de défis aux principes juridiques. » Elles commencent par une attaque des torpilleurs japonais sans déclaration de guerre; d'un commun accord, les deux belligérants déci-

dent de faire la guerre en Mandchourie exclusivement, c'est-à-dire en territoire neutre, la Mandchourie appartenant théoriquement à la Chine ; ils déclarent néanmoins qu'ils entendent respecter la neutralité de cet Etat, qu'ils s'abstiendront d'hostilités dans le centre et le sud. Durant la guerre, les deux adversaires se sont montrés peu respectueux des droits des neutres et de leurs intérêts les plus légitimes : les Japonais, pénétrés sans doute de cette idée pratique que « la neutralité et ses conséquences ne sauraient les détourner de tenter une belle entreprise », attaquèrent les Russes dans des ports neutres ; les Russes usèrent et abusèrent de l'hospitalité des eaux françaises. Ce qui ne les empêcha pas l'un et l'autre de protester à chaque occasion avec d'autant plus d'énergie qu'ils avaient eux-mêmes plus de choses à se reprocher. La presse japonaise s'est surtout fait remarquer par ses articles d'une violence inouïe contre la France, suivant en cela l'exemple de ses diplomates qui ne se départirent jamais de leur attitude « aggressive et hargneuse ».

Cette attitude s'explique d'ailleurs par l'importance des intérêts en jeu : la Russie a privé le Japon du bénéfice de ses victoires sur la Chine en 1894, et il considère que c'est pour lui un intérêt vital de reprendre, en Corée notamment, les avantages qu'il avait acquis pendant la guerre sino-japonaise. Quant à la Russie, elle joue en 1904 la

prépondérance politique et commerciale que sa diplomatie lui a donné en Extrême-Orient, avec la sage et persévérante lenteur qui convient aux rapports avec les peuples orientaux.

Les Etats neutres eux-mêmes n'ont pas toujours fait toute diligence pour remplir leurs devoirs ou défendre leurs droits bien qu'ils aient tous affirmé, dès le début, leur volonté d'observer une stricte neutralité. Nous verrons d'ailleurs, à propos des incidents de la neutralité de cette guerre, combien le droit pratiqué est souvent encore loin du droit théorique, ce qui n'a rien de surprenant si l'on considère l'évolution de l'idée de neutralité depuis ses débuts jusqu'à sa conception actuelle.

Kleen définit la neutralité: « La situation juridique dans laquelle un Etat pacifique, autant que possible laissé en dehors des hostilités qui ont lieu entre des Etats belligérants et s'abstient lui-même de toute participation ou ingérence dans leur différend, en observant vis-à-vis d'eux une stricte impartialité. »

Telle qu'on l'entend aujourd'hui, c'est une notion relativement moderne et encore parmi les questions les plus controversées du droit international public. Elle suppose, en effet, la conception de l'Etat souverain et indépendant, une notion précise de la société entre Etats, en même temps qu'un certain équilibre entre eux. On admet au-

jourd'hui que la guerre est un rapport d'Etat à Etat ; les particuliers non combattants doivent souffrir le moins possible des hostilités et la propriété privée neutre ou même ennemie doit être respectée (1). On considère de plus en plus la guerre comme un état anormal, on tâche de l'empêcher ou, quand elle a éclaté, de la faire cesser le plus tôt possible et de la restreindre aux belligérants.

Chaque Etat souverain a le droit incontesté de rester en dehors des conflits. Neutralité ne signifie pas cependant continuation pure et simple de l'état de paix, ainsi que Kleen l'indique dans la définition citée plus haut.

Vattel développe la même idée : « Lors même qu'ils ne participent pas aux hostilités et qu'ils restent amis des adversaires sans devenir l'ennemi d'aucun, les neutres ne sauraient être complètement indifférents à la guerre qui modifie ou compromet peut-être leurs relations commerciales, ... et plus loin : Ils ne sont pas en droit d'agir de la même manière qu'ils peuvent le faire pendant la paix. L'état de guerre réagit nécessairement sur la politique des Etats pacifiques et neutres en les plaçant dans un ordre spécial de relations qui se

(1) Sur mer, l'inviolabilité de la propriété privée ennemie n'est pas encore reconnue.

distinguent nettement de celles qui existaient dans l'état de paix proprement dite, et qui dès l'ouverture des hostilités crée pour eux de nouveaux droits et de nouveaux devoirs. »

Ces idées, de nos jours élémentaires, ne se sont précisées que peu à peu, à mesure que les rapports entre les Etats devenaient plus réguliers et plus fréquents. Elles se sont dégagées des diverses solutions de fait imposées par des circonstances données ; le droit théorique est né et il a exercé à son tour une heureuse influence sur le droit pratiqué, il a permis de conserver les progrès acquis « de combler les lacunes, de préparer les améliorations, de justifier les modifications ».

La neutralité était inconnue à l'antiquité. Les peuples vivent isolées les uns des autres, chacun se croyant appelé à prédominer sur tous les autres. Le droit international n'existe pas, à peine quelques usages sur la déclaration de guerre, les ambassadeurs, etc... et les expressions *socii*, *amici* ou *hostes* qui caractérisent leurs rapports sont la négation même de l'idée de neutralité.

Cette notion ne se rencontre pas non plus au moyen âge où la guerre est l'état habituel : guerres extérieures entre les Etats embryonnaires qui « cherchent leurs éléments et leurs formes », guerres intérieures entre les diverses parties du territoire national, guerres civiles entre les habitants d'une même cité. Dans une telle société

on ne tient compte que de la prédominance de la force ; tous les excès sont permis aux belligérants et il ne saurait être question des neutres et de leurs droits.

Il est toutefois intéressant de remarquer que même pendant la nuit du moyen âge, avec le développement du commerce et de la navigation, quelques questions de neutralité se présentèrent et avant même que le mot de neutralité ne fût inventé. Sur terre c'était une question politique, regardant les gouvernements, qui ne pouvait naître que le jour où des rapports permanents existeraient entre eux ; mais sur mer, c'était au contraire une question où les particuliers étaient directement intéressés. C'est ainsi que certains usages s'établirent graduellement chez les peuples commerçants des bords de la Méditerranée en ce qui concerne le traitement de la propriété neutre en pleine mer et notamment de la situation faite aux navires neutres qui transportent des marchandises ennemies ainsi qu'à la marchandise neutre trouvée à bord de navires ennemis. On les trouve relatés dans le « Consulat de la Mer » : Ce recueil distingue de façon très ingénieuse entre le navire et la cargaison et chacun de ces éléments est traité suivant ses mérites propres. Il n'y est pas question du droit de visite, mais il est supposé ; il ne parle pas non plus du jugement de la prise (le capteur devait sans doute juger lui-même la question séance

tenante) ; il ne contient pas de règles concernant la contrebande de guerre et le blocus.

Cet ouvrage, on le voit, constituait un grand progrès pour son époque et les lois qu'il édicte ont fait autorité jusqu'au XVIII^e siècle. L'Angleterre les a considérées comme siennes jusqu'en 1856. Mais on y chercherait en vain la notion de neutralité. Il ne parle que d'« amichs », ce qui ne traduit nullement la même idée. Dans les centres commerciaux de l'Europe septentrionale un mouvement analogue en faveur du respect des neutres s'est aussi produit à peu près à la même époque.

Plus tard, les relations commerciales se développant de plus en plus, des questions nouvelles se présentèrent ; on eut à s'occuper par exemple du droit de vente, du jugement des prises, du blocus, de la contrebande de guerre. On fut alors obligé de suppléer à l'insuffisance des règles posées par le « Consulat de la mer ». Divers systèmes sont adoptés tour à tour, ou même sont appliqués à la fois, sans souci des contradictions ; certains édictent des règles plus libérales, mais d'autres sont plus sévères et ont uniquement pour but d'amener la destruction du commerce ennemi.

C'est donc l'intérêt des nations commerçantes qui a fait éclore les premiers rudiments de la neutralité ; mais au moment où les principes rationnels de la liberté des mers et l'indépendance des neutres

allaient se préciser chez les peuples qui prenaient conscience de leurs devoirs, leur égoïsme à défendre ces mêmes intérêts les pousse à combattre ces mêmes principes. Tour à tour, les grandes puissances maritimes visent la suprématie sur une partie ou la totalité des mers, ce qui est la source d'une foule de vexations pour les neutres et qui empêche la reconnaissance de leurs droits. Les belligérants voyaient en effet dans l'anéantissement du commerce étranger un des moyens les plus efficaces pour arriver à leur but. De plus, l'équilibre entre États manquait surtout sur mer où toujours une puissance prétendait profiter de la supériorité de ses forces navales pour imposer ses exigences aux autres.

Aussi, les quelques règles de droit qui avaient été admises furent éludées jusque vers le XVII^e siècle; les abus devinrent plus intolérables que jamais et le mépris des droits les plus légitimes des neutres poussé à l'extrême devait amener, par réaction, l'élaboration scientifique de la théorie de la neutralité.

Alors paraît Grotius (1583-1645); on le considère à juste titre comme le fondateur du droit international public, mais il ne consacre que quelques progrès rapides à la neutralité. Influencé par les idées admises à son époque et qu'il retrouvait dans la coutume observée, ou dans les conventions passées entre États, il n'a pu dégager

les principes généraux qui lui auraient ensuite permis d'apprécier la valeur réelle du droit pratique. Aussi certaines de ses idées nous paraissent fausses aujourd'hui : quand il reconnaît par exemple aux belligérants un « droit de nécessité » : « Si la nécessité est extrême, dit-il, il peut violer la neutralité » ou que « le neutre doit varier de conduite suivant le jugement qu'il porte sur la lutte. On ne peut nier cependant, l'influence heureuse de Grotius sur le développement de la neutralité. « Jusqu'alors, dit Kleen (1), elle avait été considérée du point de vue exclusivement politique et accidentel de belligérants. Grotius l'a traitée du point de vue plus élevé du droit (2). »

Au XVII^e siècle, la notion de neutralité alla en s'affermissant quand, à la suite des traités de Westphalie, les rapports diplomatiques devinrent plus réguliers. Les Etats européens reconnaissent la solidarité de leurs intérêts et « qu'un certain équilibre politique était l'un des facteurs de la paix ». Cependant longtemps encore les neutres et les belligérants ne seront pas bien fixés sur leurs droits et leurs devoirs et ce n'est que très lentement que l'on est arrivé à une idée bien nette de la neutralité : les belligérants, entraînés par

(1) Kleen. — Lois et usages de neutralité, note, page 10, t. I.

(2) Grotius a inspiré la théorie de la contrebande de guerre relative ; il avait divisé les objets en trois classes : 1^o les objets d'un

leurs intérêts et leurs passions, ne respectent pas toujours les neutres ; de leur côté, ceux-ci ne sont retenus que par la crainte d'être traités en belligérants et le désir de continuer leur paisible commerce. Ils aident l'un ou l'autre des belligérants tout en prétendant rester en dehors des hostilités.

Le droit théorique existe à peine et n'exerce qu'une faible influence sur la pratique internationale. D'ailleurs les questions de neutralité étaient pour la plupart trop nouvelles pour que les savants pussent porter leurs études sur les détails, ils s'en tenaient aux principes.

Le droit pratiqué étant encore plus insuffisant, on y suppléait par les conventions et les arrangements accidentels. Ainsi deux parties contractantes s'engagent à ne pas soutenir réciproquement leurs ennemis, ou à l'inverse on s'oblige à respecter le territoire de tel ou tel souverain. Ces clauses avaient sans doute un effet utile et elles indiquent que les Etats commencent à prendre conscience d'eux-mêmes et à sentir le besoin de rapports plus réguliers, mais elles montrent en même temps que l'on pensait avoir toute liberté d'agir là où elles n'existaient pas. En somme, ces conventions ne sont que des solutions de circons-

usage exclusivement pacifique ; 2° ceux uniquement utilisables dans la guerre ; 3° ceux « *incipitis usus* », d'un usage double.

tances, imposées par la nécessité de mettre fin à des abus par trop criants. Elles ne sont pas nées de principes universellement reconnus; elles n'ont pas le caractère permanent; elle ne lient que les parties contractantes.

Ces quelques observations nous expliquent pourquoi certaines règles qui nous paraissent aujourd'hui extraordinaires étaient alors admises, par exemple la distinction entre la neutralité « parfaite » et « imparfaite ». Ces conventions constituent toutefois des précédents auxquels on aura recours à l'occasion et qui laissent le champ libre pour résoudre de nouvelles difficultés. Mais ce n'est que bien lentement et sous l'influence des théoriciens du droit international que l'on arriva à la conception des lois de la neutralité indépendamment de tout accord.

Il faut aller jusqu'en 1780 pour trouver une véritable déclaration de neutralité, conçue en termes généraux, c'est ce qui fait son importance. Elle fut lancée par la Russie qui souffrait tout particulièrement des prétentions de l'Angleterre relatives au commerce des neutres sur mer. Notifiée aux belligérants et aux neutres, un grand nombre d'Etats y adhérèrent, formant la « ligue de neutralité armée (1) ». Elle a efficacement contribué à

(1) Voici le texte des règles de la neutralité armée :

1° Les navires neutres peuvent naviguer librement de port en

donner, dans la théorie comme dans la pratique, une assise plus solide à la nation de neutralité. Il restait toutefois beaucoup à faire et même en 1780 on ne s'était guère occupé que des questions se rapportant au commerce neutre.

A partir de cette époque, l'idée de neutralité s'affirme, de plus en plus comprise et respectée. L'on n'admettra plus désormais le droit d'un Etat neutre de fournir des secours directs à un belligérant, même en vertu de traités antérieurs, comme beaucoup de souverains avaient l'habitude de le faire tout en prétendant rester neutre. La neutralité imparfaite, partielle ne peut plus être admise (1).

La déclaration de 1780 fut donc le point de départ d'une réglementation plus complète de la neutralité, protégeant mieux les neutres contre les

port et le long des côtes appartenant aux États belligérants, sans être détenus :

2° Les marchandises ennemies sont libres sous pavillon neutre à l'exception de la contrebande de guerre :

3° Pour déterminer ce qui doit être considéré comme contrebande de guerre on se réfère aux art. 10 et s. du traité conclu le 20 juin 1766 entre la Russie et l'Angleterre, lequel aura force obligatoire à l'égard de tous les belligérants ;

4° Suppression des blocus futiles ;

5° Ces principes doivent servir de règles dans les procédures et sentences des tribunaux de paix.

(1) C'est ainsi qu'en 1788 la Suède en guerre avec la Russie protesta violemment contre le Danemark qui avait fourni des troupes à la Russie en vertu d'un traité antérieur.

empiètements des belligérants. Malheureusement elle fut arrêtée dans son développement par les guerres de la Révolution française pendant lesquelles tous les principes si laborieusement élaborés furent foulés aux pieds. Les monarchies de l'Europe, effrayées par la Révolution française, brisèrent le pacte de 1780 ; elles se rallièrent à la politique de l'Angleterre et, pour écraser la France républicaine, elles se mirent à commettre les pires violations des droits des neutres. La France cherchait de son côté à contre-balancer l'influence britannique par les mêmes moyens. Mais ce n'étaient là que des transgressions momentanées, le droit méconnu subsistant à l'état latent, et une preuve que les États coalisés en reconnaissant toujours l'existence et la force, c'est qu'ils se croyaient obligés d'excuser les irrégularités commises en alléguant chaque fois le caractère exceptionnel des hostilités.

D'ailleurs, à cette époque, les États-Unis venaient de se constituer en un grand État indépendant, moins mêlé aux intérêts de l'Europe et dégagé de ses préjugés ; n'aspirant qu'au développement paisible à l'intérieur, ils trouvaient leur intérêt à rester neutres au milieu des guerres des nations européennes et par suite à poursuivre sévèrement les infractions aux lois de la neutralité, qu'elles soient commises par ses propres sujets ou par des étrangers ; ils allaient par cela même promulguer

des règlements de neutralité basés sur des principes justes, bien en avance sur leur temps et qui ont exercé une influence plus grande encore que ceux de la neutralité armée.

C'est ainsi qu'en 1793, considérant que sa souveraineté était violée par les agissements sur son propre territoire de la France en guerre avec l'Angleterre, le gouvernement des Etats-Unis publia les fameuses instructions de 1793, véritable déclaration solennelle de neutralité et le « Foreign enlistment act de 1794 » qui précisaient les droits et devoirs d'un Etat neutre.

L'armement de vaisseaux de guerre et de corsaires, l'enrôlement, la création de tribunaux de prises dans les ports américains sans la permission du gouvernement, sont interdits comme contraires au droit des gens et à la souveraineté des Etats-Unis, pays neutre astreint à des obligations vis-à-vis des belligérants. Enfin le Président déclare formellement que l'impartialité est un devoir primordial pour un Etat neutre.

Ainsi, au début du XIX^e siècle, les principes qui dominent toute la neutralité sont acquis : on reconnaît enfin aux neutres et aux belligérants des droits et des devoirs réciproques : Du côté des neutres l'impartialité et la défense d'abuser de leur territoire en y préparant des actes hostiles contre l'un des belligérants. Du côté de ceux-ci, devoir de respecter la souveraineté neutre, défense

d'y commettre des hostilités. Mais les principes seuls sont reconnus : les règlements américains de 1793, complétés par le « neutrality act » de 1818, n'ont été imités que par l'Angleterre en 1819 (1). La France et les autres nations continentales n'ont pas créé une législation sur la matière et elles ne punissent les agissement des particuliers que s'ils engagent la responsabilité de l'Etat (en France, art. 83 et 84 du Code pénal), faisant dépendre la culpabilité non des mobiles et du but, mais des conséquences de l'acte. Ces puissances se contentent de promulguer, au début de chaque guerre, une déclaration qui fixe les règles qu'elles comptent observer pendant les hostilités. Aucune sanction n'est spécialement prévue pour les faire respecter (2).

Vers 1850 donc il n'existe aucune loi internationale sur la neutralité. Les Etats continentaux n'ont pas voulu des lois anglaises et l'Angleterre a refusé d'adopter les règles des autres Etats. Chaque nation a établi sa réglementation conformément à ses aspirations ou à ses intérêts pro-

1) Le Foreign enlistement de 1819 fut promulgué pour empêcher certaines expéditions organisées sur territoire anglais pour venir au secours des colonies espagnoles insurgées.

2) Les déclarations anglaises ou américaines au contraire renvoient pour les sanctions des règles qu'elles édictent aux dispositions du « Foreign enlistement act. »

pres sans se préoccuper des autres. Le besoin sans cesse croissant d'une protection efficace du commerce et de la navigation a fait, il est vrai, apparaître plus nettement qu'autrefois les inconvénients de ces divergences ; mais les puissances, croyant qu'il est de leur intérêt de se placer parfois à des points de vue politiques et accidentels pour solutionner les questions de neutralité, n'ont pas voulu se lier par des règles précises et adopter un Code de la neutralité uniforme.

Toutefois, sous la pression des événements, l'Angleterre, alliée de la France pendant la guerre de Crimée, a admis qu'il fallait nécessairement réformer quelques lois de la neutralité, au moins les plus importantes. Après quelques difficultés, ces deux Etats se sont mis d'accord sur un nombre de points : c'est la déclaration de Paris de 1856 (1). Les parties contractantes s'obligeaient

(1) Texte de la déclaration de Paris :

Les plénipotentiaires qui ont signé le traité de Paris du 30 mars 1856, réunis en conférence, considérant :

Que le droit maritime en temps de guerre a été pendant longtemps l'objet de contestations regrettables, etc..... étant tombés d'accord, ont arrêté la déclaration solennelle ci-après :

« 1° La course est et demeure abolie ;

2° Le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie à l'exception de la contrebande de guerre ;

3° La marchandise neutre à l'exception de la contrebande de guerre n'est pas saisissable sous pavillon ennemi ;

expressément à la respecter à l'avenir et à s'efforcer d'en obtenir la reconnaissance par les autres Etats ; en fait, presque tous y ont adhéré.

On lui a reproché d'être incomplète et superficielle, et il est peut-être regrettable qu'elle n'ait pas proclamé l'inviolabilité de la propriété privée ennemie, sur mer en temps de guerre. Mais, malgré ses défauts, elle constitue un véritable progrès : l'Angleterre a enfin renoncé à son ancienne prétention de saisir les biens ennemis sous pavillon neutre ; elle a été observée dans les diverses guerres qui ont suivi, même par les puissances qui ne l'avaient pas signé, les Etats-Unis, l'Espagne et le Mexique, qui ne voulaient pas souscrire à l'abolition de la course.

La déclaration de 1856 a « élargi et précisé » les droits des neutres ; un autre acte conventionnel, le traité de Washington du 8 mai 1871, devait déterminer leurs devoirs :

Pendant la guerre de Sécession (1861-1865), l'Angleterre, favorable aux sudistes qui n'avaient pas de flotte, leur permit de construire des navires sur son territoire et c'est en pleine mer que l'on

4° Les blocus, pour être obligatoires, doivent être effectifs, c'est-à-dire, etc...

Les gouvernements des plénipotentiaires soussignés s'engagent à porter cette déclaration à la connaissance des Etats qui n'ont pas participé au Congrès de Paris, etc... »

achevait de les équiper. Ces corsaires, dont le plus connu est l'Alabama, ayant fait beaucoup de mal à leurs navires de commerce, les Etats-Unis firent entendre de violentes réclamations, et, la guerre terminée, ils demandèrent à l'Angleterre la réparation du préjudice qu'ils leur avaient causé. L'Angleterre promulgua le « Foreign enlistment act de 1870 » pour empêcher de nouveaux équipements sur son territoire, et les négociations entamées avec les Etats-Unis, aboutirent après une vive résistance de sa part au traité de Washington de 1871. Il prévoyait la réunion à Genève d'un tribunal d'arbitrage qui jugerait la conduite de l'Angleterre d'après les trois règles suivantes qui devaient également gouverner les rapports des deux pays dans l'avenir : Un gouvernement est tenu : « 1° d'user de due diligence pour empêcher dans sa juridiction l'équipement et l'armement de navires suspects d'être destinés à des hostilités contre une puissance amie et le départ de tels navires adaptés à des usages de guerre ; 2° de ne pas permettre que ses ports ou ses eaux deviennent la base d'opérations navales de l'un des belligérants contre l'autre, ou qu'il s'en serve pour approvisionnements militaires, armements ou recrutements ; 3° *d'exercer toute diligence pour empêcher la violation de ces devoirs.* »

En 1872, le tribunal de Genève rendait sa sentence condamnant l'Angleterre qui n'avait pas

observé ses devoirs. C'était la reconnaissance « officielle » que l'Etat neutre a le devoir de réprimer les violations de neutralité commises sous sa juridiction. Malheureusement, les deux puissances signataires de ce traité n'ont pas été d'accord sur l'interprétation et il n'a pas été soumis à l'approbation des autres puissances. Les règles de Washington n'en ont pas moins une très grande utilité et l'arbitrage de Genève, en les appliquant, a créé un précédent précieux sur des points encore controversés de nos jours. Si nous avons exposé les conditions dans lesquelles il s'est produit, c'est que nous aurons parfois recours, pour apprécier certains incidents de la guerre russo-japonaise, aux opinions émises par les arbitres de Genève, et que l'on peut en somme le considérer de droit international.

On est donc arrivé graduellement à la conception de la neutralité, basée sur les idées de souveraineté et d'égalité des Etats entre eux. La guerre est un rapport d'Etat à Etat et les particuliers doivent en souffrir le moins possible ; l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer n'est cependant pas encore reconnue. Les neutres doivent s'abstenir de toute ingérence directe dans les hostilités et l'impartialité la plus absolue doit présider à leurs rapports avec les belligérants. Le principe de la liberté des mers a fini par triompher. Les gouvernements neutres doivent répri-

mer toutes les violations de neutralité commises sur des territoires soumis à leur juridiction ; il est vrai que c'est là la théorie : les règles les mieux établies sont souvent violées en pratique et un contraste frappant existe chez toutes les nations entre les déclarations officielles de neutralité et les actes tolérés chez leurs ressortissants. Cette antinomie résulte du « principe auquel la prudence a obligé les nations de se rallier » et suivant lequel elles ne peuvent être rendues responsables des actes commis par leurs ressortissants en dehors de leurs territoires, et de ce que toute une catégorie d'actes accomplis sur le territoire ne sont pas, même de nos jours, considérés comme des « délits » de neutralité, le commerce de la contrebande de guerre par exemple. Ceci leur permet d'ignorer les agissements lucratifs de leurs sujets : c'est une des raisons pour lesquelles elles n'ont pas voulu se lier par des conventions internationales complètes et précises et leurs déclarations interprètent trop souvent les principes de la neutralité suivant leur intérêt accidentel et momentané. Nous en trouvons un aveu dans l'édifiante réponse que fit à ce sujet Sir Edouard Gray, à la Chambre des communes, au moment de la guerre de Madagascar : « Les légitimes intérêts du commerce britannique donnent seuls la mesure de l'opportunité d'une déclaration de neutralité ; telle est la raison

pour laquelle dans bien des occasions il n'en a pas été lancé ».

On se rend déjà compte par cette étude historique que l'on s'est occupé beaucoup plus de « neutralité maritime » que de « neutralité continentale ». Il ne faudrait pas croire pour cela qu'il existe deux neutralités différentes ; mais en fait les relations maritimes entre neutres et belligérants étant beaucoup plus fréquentes, la réglementation qui les régit a surtout préoccupé les peuples et a pris une plus grande importance. Les nécessités de la vie sur mer ont fait, il est vrai, admettre quelques règles spéciales que nous signalerons quand l'occasion s'en présentera, mais il faut toujours se souvenir que les neutres, dans leurs relations maritimes comme dans leurs relations continentales avec les belligérants, ne doivent jamais manquer aux deux grands principes d'abstention et d'impartialité qui dominent toute la neutralité.

Nous-même dans cette étude nous nous occuperons presque exclusivement des incidents de neutralité maritime soulevés par la guerre russo-japonaise. Nous ne suivrons pas, d'ailleurs, l'ordre chronologique accidentel des événements : nous essaierons de les grouper d'après les règles du droit international concernant les droits et les devoirs des neutres, règles qu'ils ont mises en valeur et sur l'application desquelles ont précisément porté les difficultés soulevées.

C'est ainsi que nous examinerons tout d'abord la question de l'inviolabilité du territoire neutre.

Nous étudierons la première application de ce grand principe : « Les gouvernements neutres sont tenus d'empêcher que des hostilités s'accomplissent sur leurs territoires » à l'aide des incidents provoqués par les agissements des deux adversaires dans les eaux territoriales coréennes et chinoises.

Nous étudierons sa seconde application : « Les gouvernements neutres ne doivent pas permettre que leurs territoires servent de base d'opérations hostiles » à la lumière des infractions commises contre cette règle : équipement de navires en port neutre, envoi de charbon fait directement à une flotte belligérante, abus de l'asile avec la question de la fourniture de charbon en eaux neutres qui s'y rattache. Ces dernières questions, encore controversées pour la plupart, sont celles qui retiendront le plus longtemps notre attention.

Dans une deuxième partie, nous examinerons, avec le principe de la liberté du commerce et de navigation, les questions d'un ordre un peu différent de la responsabilité des belligérants pour le préjudice causé aux neutres par les hostilités, et de la contrebande de guerre.

PREMIÈRE PARTIE

L'INVIOLABILITÉ DU TERRITOIRE NEUTRE

CHAPITRE I

ÉTUDE THÉORIQUE ET GÉNÉRALE

§1.—Le principe de l'inviolabilité du territoire neutre

Bien que le principe de l'inviolabilité du territoire neutre soit aujourd'hui incontesté, il a subi de graves atteintes pendant la guerre russo-japonaise. A plusieurs reprises des actes d'hostilités furent commis par les deux belligérants dans les eaux territoriales de la Corée et de la Chine, et ces Etats n'essayèrent que faiblement de faire respecter leur souveraineté.

Les territoires neutres furent constamment employés par les Japonais, et les Russes surtout, comme « base d'opérations hostiles », et les puis-

sances neutres n'ont pas toujours fait toutes diligences pour empêcher ces agissements.

Mais, pour la compréhension des faits, disons tout d'abord quelques mots du principe lui-même :

Tous les auteurs sont d'accord pour admettre que le territoire d'une nation est une véritable propriété qui doit être protégée contre toutes les entreprises des belligérants. Hautefeuille par exemple nous indique que « le territoire neutre est sacré et inviolable ; il ne peut être commis aucun acte d'hostilités sur les terres soumises à la souveraineté de cet Etat », et il ajoute : « le domaine souverain de la nation propriétaire du rivage de la mer s'étend à certaines parties de l'Océan » (1).

Il fait ainsi allusion à l'existence d'un territoire maritime, appelé « mer territoriale », qui comprend les parties de la mer baignant les côtes d'un Etat et qui est comme le territoire terrestre « sacré et inviolable. »

C'est là une exception au principe de la liberté des mers que les grandes puissances maritimes ont accepté si difficilement ; mais les raisons inverses de celles qui ont fait admettre la règle générale de la liberté des mers la justifient pleinement. L'État riverain peut aisément y exercer sa domination, il est indispensable pour sa pro-

(1) Hautefeuille. — Des droits et des devoirs des nations neutres, t. I, p. 201.

tection même que l'ordre et la sécurité y règnent, et personne n'en conteste plus l'existence. En quoi consiste ce territoire maritime? On n'est pas d'accord sur l'étendue qu'il convient de lui donner. Les actes conventionnels, les diverses législations et la doctrine présentent les plus grandes divergences.

Différentes bases ont été proposées pour la fixation de cette distance: depuis Grotius et Bynkershoek, la plupart des auteurs estiment que, rationnellement, c'est la portée de canon qui devrait marquer la limite du droit pour le neutre de ne pas être troublé par la guerre; ce principe admis, la difficulté reste entière, la portée des canons variant avec les progrès de la balistique. Aussi la plupart des États ont arbitrairement fixé une limite: En France, en ce qui concerne la pêche, c'est 3 milles marins (1).

L'Institut de droit international (2) s'est occupé à plusieurs reprises de cette question et a fini par formuler ses conclusions à la session de Paris de mars 1894. Il a estimé qu'il n'y a pas de raison pour confondre en une seule zone la distance nécessaire pour l'exercice de la souveraineté et

(1) Loi du 1^{er} mars 1888 (Voir conventions franco-anglaise du 11 novembre 1876, Allemagne et Angleterre de décembre 1872, etc.). Le mille marin est de 1852 mètres.

(2) Annuaire de l'Institut de droit international, t. XIII.

pour la protection de la pêche littorale, et celle qui l'est pour garantir la neutralité des « non-belligérants » en temps de guerre; il a en conséquence adopté les résolutions suivantes :

Art. 1. — L'Etat a un droit de souveraineté sur une zone de mer qui baigne la côte, cette zone porte le nom de mer territoriale.

Art. 2. — La mer territoriale s'étend à 6 milles marins, 60 au degré de la laisse de la basse marée sur toute l'étendue des côtes.

Art. 3.— Pour les baies, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, etc...

Art. 4. — En cas de guerre, l'Etat riverain neutre a le droit de fixer par sa déclaration de neutralité ou par notification spéciale sa zone neutre au delà de 6 milles jusqu'à portée de canon des côtes.

Art. 5. — Tous les navires sans distinction ont le droit de passage inoffensif par la mer territoriale, sauf le droit des belligérants de régler et, dans un but de guerre, de barrer le passage dans ladite mer pour tout navire, et sauf le droit des neutres de réglementer le passage dans ladite mer pour les navires de guerre de toutes les nationalités (1).

(1) Annuaire de l'Institut de droit international. t. XIII.

La distinction adoptée par l'Institut de droit international nous paraît des plus utiles ; il serait, en effet, dangereux d'autoriser les belligérants à se livrer combat à sept milles marins du rivage, car les projectiles puissants des flottes modernes pourraient, même à cette distance, endommager les propriétés des neutres. De plus, ainsi qu'on le fit remarquer pendant la discussion de ces dispositions, jamais une nation n'admettra qu'on visite un de ses navires à sept milles de la côte, par exemple, alors qu'il est en fait sous la protection des canons de cette côte. Mais en pratique la question n'a pas fait un grand pas et les Etats continuent à fixer arbitrairement les limites de la mer territoriale.

L'inviolabilité du territoire s'applique en principe au territoire maritime comme au continental. On se montre toutefois moins rigoureux sur mer. Ainsi, tandis qu'on ne permet pas à une troupe étrangère d'entrer sur le territoire neutre, les navires belligérants peuvent, sous certaines conditions et avec l'autorisation du gouvernement neutre, pénétrer dans les rades et les ports ou traverser seulement les eaux neutres (1).

(1) Nous étudierons plus en détail, à propos de l'asile, les conditions d'entrée et de séjour des navires belligérants dans les eaux et les ports neutres.

§ 2. — Généralités sur les hostilités dans les eaux territoriales neutres

Le principe de l'inviolabilité du territoire neutre reçoit son application la plus évidente et la plus incontestable dans l'interdiction pour les belligérants de se livrer à un acte quelconque d'hostilités dans toutes les eaux territoriales.

Il existait néanmoins autrefois certaines exceptions : c'est ainsi que, sous prétexte d'un « droit de nécessité », les navires de guerre pouvaient, dans le feu de l'action, continuer dans la zone territoriale le combat commencé en pleine mer, sans qu'il y ait pour cela violation de neutralité; on permettait encore les combats dans les eaux des côtes désertes, prétendant que la souveraineté d'un Etat ne peut être méconnue là où elle ne s'exerce pas en fait (1).

On a fini par faire justice de toutes ces tolérances regrettables qui étaient de nature à entraîner les plus graves abus de force, et de nos jours la jurisprudence et la doctrine déclarent que les

(1) Ortolan indiquait : « L'officier commandant un navire de guerre n'ayant en vue qu'une côte déserte, dénuée de tout signe de puissance territoriale, peut se laisser entraîner au delà de la règle permise et il est évident cependant qu'il n'a pas eu l'intention d'offenser l'Etat neutre, ni de violer son droit d'empire. » *Diplomatie de la mer*, t. II, l. III., chap. VIII, p. 287.

belligérants doivent, en toutes circonstances, s'abstenir d'une façon absolue d'hostilités dans les eaux territoriales. On a même interprété le mot « hostilités » d'une façon très large : Les prises en eaux neutres, la création de postes de télégraphie sans fil, le débarquement de dépêches intéressant la guerre sont des actes assimilés à des hostilités, ils sont interdits. Le belligérant lésé ne peut intervenir directement pour faire cesser les agissements de son adversaire, il doit s'adresser au gouvernement de l'État neutre : ce n'est pas, en effet, seulement un droit de ce dernier de faire respecter ses eaux territoriales, c'est pour lui un devoir et sa responsabilité serait engagée s'il laissait violer sa neutralité par un belligérant au détriment de l'autre.

Malgré que l'histoire des guerres fourmille d'exemples de violations de cette défense, elle nous montre qu'elles ont beaucoup diminué en nombre et en gravité et que les neutres sont de plus en plus stricts à les poursuivre. Si pendant la guerre russo-japonaise il a subi de graves atteintes du fait des deux adversaires (1), son existence n'a jamais été discutée ; les difficultés n'ont porté, nous allons le voir, que sur des questions de fait.

(1) Les Japonais provoquant au combat les Russes ou capturant leurs navires dans les eaux coréennes ou chinoises, les Russes en établissant un poste de télégraphie sans fils ou débarquant des dépêches sur territoire chinois.

CHAPITRE II

LES HOSTILITÉS DANS LES EAUX NEUTRES PENDANT LA GUERRE RUSSO-JAPONAISE

§ I. — **Affaire de Tchémoulpo**

Le jour même du bombardement de Port-Arthur et avant qu'il en fût informé, M. Pavlow (1), ministre de Russie en Corée, inquiet de n'avoir pas reçu de réponse aux télégrammes qu'il avait envoyés à son gouvernement pour l'informer des menées japonaises en Corée, décida de mander à Port-Arthur, pour porter la correspondance officielle, la canonnière Koreietz qui se trouvait depuis quelque temps à Tchémoulpo, ainsi que le croiseur Variag. Dans son rapport officiel du 16 février et daté de Shangaï, M. Pavlow nous apprend

(1) Rapport de M. Pavlow, ministre de Russie en Corée, daté de Shangaï, 16 février (Archives diplomat., 1904, t. LXXXIX, p. 373, et t. XC, p. 543.

que le 8 février au soir, le *Koreietz* leva l'ancre : au sortir de la rade, il rencontra une escadre japonaise entrant à Tchémoulpo ; elle se composait de six croiseurs et de huit torpilleurs ; elle ne rendit pas le salut que lui fit le navire russe. Le croiseur japonais Asama se jeta à sa poursuite et lui lança même trois torpilles qui ne l'atteignirent pas. Le commandant du *Koreietz* « ne jugea pas avoir le droit d'ouvrir le feu dans les limites d'une rade dont la neutralité avait été officiellement déclarée, et en conséquence alla de nouveau mouiller à sa place précédente.

D'après la version japonaise, le *Koreietz* aurait ouvert le premier les hostilités, mais c'est bien invraisemblable, étant donné qu'il était seul contre une escadre entière (1).

Cette attaque dans les eaux coréennes était manifestement une violation de la neutralité, mais les événements plus graves qui se produisirent le lendemain firent vite passer cet incident au second plan. Toujours d'après le rapport de M. Pavlow : « Le 9 février au matin, les commandants des navires étrangers se trouvant en rade (un croiseur français, un anglais, un italien et une canonnière américaine) reçurent du chef de l'escadre japonaise une communication officielle déclarant

(1) *Temps*, 13 février 1904.

que les hostilités étaient déjà ouvertes entre la Russie et le Japon et que les navires de guerre russes avaient été invités à sortir sous menace d'être attaqués en pleine rade ; il était proposé en même temps aux navires étrangers, dans le cas où les navires russes ne se rendraient pas à l'exigence qui leur avait été formulée, de quitter la rade à 4 heures de l'après-midi au plus tard. Voici d'ailleurs la lettre que le contre-amiral japonais écrivait au commandant du *Variag* : « Monsieur (1), — Etant donné que les hostilités sont ouvertes entre le gouvernement du Japon et le gouvernement de la Russie, je vous prie respectueusement de sortir du port avec les forces placées sous votre commandement, avant midi le 9 février 1904, sinon je serai obligé de vous livrer combat dans le port. »

Les commandants (2) des navires étrangers se réunirent à bord du croiseur français pour se concerter et décidèrent, à l'exception du commandant américain, d'envoyer une protestation à l'amiral japonais, contre une pareille violation de neutralité d'un port coréen. En voici le texte : « Étant donné que le port de Tchémoulpo est un port neutre, nous considérons que, d'après les règles

(1) Archives diplom., 1904, t. XC, p. 553.

(2) Suite du rapport de M. Pavlow.

reconnues du droit international, aucun pays n'a le droit d'attaquer les vaisseaux d'une autre puissance se trouvant dans le port. La puissance qui violerait ces règles serait seule responsable de toute perte d'hommes et de tout dommage encouru. En conséquence, nous protestons énergiquement contre une telle violation de la neutralité et nous serons heureux de connaître votre décision à sujet.»

Le commandant du Variag résolut (1) d'accepter ce combat inégal et à midi il sortit du port suivi du Koreietz.

Les navires russes, bientôt hors de combat, se firent sauter pour ne pas devenir la proie des Japonais. Les équipages furent recueillis par les vaisseaux étrangers.

La conduite des Japonais souleva une vive indignation dans la presse du monde entier, et l'on s'éleva partout contre « cet acte de perfidie, ce manquement grave au droit des gens ». A première vue il est, en effet, très difficile de trouver la moindre excuse pour le Japon. Les navires russes ignorant l'ouverture des hostilités, faite d'ailleurs sans déclaration de guerre, pouvaient séjourner de bonne foi et sans limitation aucune dans les eaux coréennes. En admettant même que

(1) Archives diplom., t. XC, 1904, p. 469.

la guerre existât depuis longtemps, les Japonais n'avaient pas le droit de leur dire, en venant mouiller eux-mêmes à côté d'eux : « Sortez ou nous vous coulons au mouillage. » En effet, toutes les déclarations de neutralité lancées à l'occasion de la guerre russo-japonaise rappellent en termes à peu près identiques :

« Que les bâtiments admis au bénéfice de l'asile doivent entretenir des relations pacifiques avec tous les navires mouillés dans le même port et en particulier avec les bâtiments appartenant à leurs ennemis. Lorsque des belligérants ou navires de commerce de deux belligérants se trouveront ensemble dans un port français, il y aura un intervalle de 24 heures, entre le départ de tout navire de l'un et le départ subséquent de tout navire de l'autre. Il est interdit aux belligérants de se livrer à aucun acte d'hostilité dans toute l'étendue des eaux territoriales (1). »

Toutes les nations civilisées reconnaissent ces principes ; les Japonais n'avaient pas le droit de venir provoquer au combat les Russes mouillés à Tchémoulpo, et l'escadre japonaise, entrée la dernière, devait sortir 24 heures après les navires russes. Aussi, pour se justifier, le Japon se déclara

(1) Déclaration de neutralité française. *Journal Officiel* du 15 février 1904.

très respectueux du principe de l'inviolabilité du territoire neutre, mais il soutint dans sa réponse communiquée aux journaux par la légation du Japon (1) : « Tchémoulpo n'était plus un port neutre, il avait cessé de l'être à partir du jour où le gouvernement coréen y avait approuvé le débarquement des troupes japonaises ; il avait cessé de l'être du moins en ce qui concerne les belligérants. »

La réponse japonaise ne manque pas d'être curieuse ; il est bien évident d'abord que le Japon s'était passé de l'autorisation du gouvernement coréen qui était incapable de s'opposer par la force au débarquement de troupes admirablement équipées, étant lui-même sans armée et « sans consistance. »

Il est surtout piquant de voir le Japon prétendre que la Corée a perdu sa qualité de neutre par suite d'une violation de neutralité dont il est lui-même l'auteur. Il est d'ailleurs bien difficile de soutenir qu'une seule violation de neutralité fait perdre à un Etat sa qualité de neutre, et, au point de vue théorique tout au moins, les événements de Tchémoulpo engagent indubitablement la responsabilité du Japon.

Mais ne nous laissons pas éblouir par la clarté des principes et ne négligeons pas la question de

(1) *Temps*, 10 mars 1904.

fait. Si nous examinons ce que vaut l'indépendance de la Corée, notre conclusion en sera quelque peu modifiée. Depuis longtemps (1) la Russie et le Japon avaient des vues sur la Corée, et ce n'est que parce qu'elles sentaient qu'elles étaient elles-mêmes tout spécialement intéressées au maintien de l'indépendance de la Corée qu'elles avaient signé la convention du 25 avril 1898, d'après laquelle « les deux puissances garantissaient l'indépendance de la Corée ». D'après une autre convention passée entre l'Angleterre et le Japon en 1902, ces deux États se reconnaissent le droit d'intervenir pour protéger leurs sujets si des troubles locaux surgissent, et à cette époque la Corée, pour défendre sa liberté, demanda aux puissances de reconnaître sa neutralité.

Le Japon et la Russie s'y opposèrent et, au moment où la guerre russo-japonaise va éclater, la Corée ne jouit plus en fait de son indépendance. Sous prétexte de réprimer des troubles, le Japon a envoyé des troupes à Séoul et les Russes « débordent » dans les steppes du nord de la Corée. La Russie et le Japon continuent à proclamer son indépendance, uniquement parce qu'ils n'osent

(1) Les affaires de Chine et de Mandchourie. Conflit russo-japonais. Cours de M. Moye, professeur de droit international à la Faculté de droit de Montpellier.

pas avouer leurs visées. La Corée a fait une déclaration de neutralité, mais que pouvait être cette neutralité, alors que c'est à cause d'elle que la guerre a éclaté : elle ne signifiait autre chose que son désir de ne pas se compromettre par une alliance avec l'un ou l'autre des belligérants.

Dans ces conditions, il semble exagéré d'accuser le Japon d'avoir violé la neutralité d'un pays occupé depuis longtemps par les forces des deux belligérants. La Corée n'était plus indépendante en fait ; le commandant du *Variag* le savait mieux que personne, et c'est pour cela qu'il a accepté le combat sans songer à demander protection au gouvernement coréen. Aussi, sauf l'indignation provoquée dans la presse russe par la perte des deux navires, le gouvernement russe n'a jamais bien sérieusement protesté contre cette ouverture d'hostilités dans un port neutre. La neutralité de la Corée ne reposant plus que sur les déclarations intéressées des deux adversaires, on ne peut donc reprocher au Japon que « la violation d'une neutralité sur le papier », selon le mot de Lawrence, et c'est là, croyons-nous, la véritable conclusion de cet incident en ce qui concerne la responsabilité du Japon.

Nous avons suffisamment indiqué l'état de faiblesse et d'anarchie du gouvernement de Séoul pour qu'il ne soit pas superflu de lui reprocher de n'avoir rien fait pour faire respecter l'inviolabilité

bilité de ses eaux neutres. Ne peut-on pas se demander au contraire si les commandants des navires neutres mouillés à Tchémoulpo avaient le droit de protester en son lieu et place.

En droit, leur protestation à l'amiral japonais ne peut guère se justifier. Ils n'étaient que des étrangers, à qui asile avait été accordé à Tchémoulpo, tout comme aux Russes ; s'ils craignaient quelque préjudice, ils pouvaient tout au plus s'adresser au gouvernement coréen et lui demander protection. En agissant directement, ils ont empiété sur le rôle du gouvernement de Séoul et porté atteinte à sa souveraineté. On peut considérer cette protestation comme une immixtion dans les hostilités, une atteinte au devoir d'abstention. En quoi avaient-ils le droit de s'élever contre l'éventualité d'un combat qui ne devait en rien intéresser la vie ou les biens de particuliers de leur nationalité ? L'amiral japonais les avait prévenus assez tôt pour leur permettre de s'éloigner et d'éviter ainsi tout préjudice.

Mais, en fait, les mêmes raisons qui nous ont expliqué les agissements des Japonais, sans cependant les innocenter complètement, excusent dans une large mesure la protestation des trois capitaines. Connaissant l'attitude passive des autorités locales, ils ne pouvaient compter que sur eux-mêmes, et leur indignation causée par cette provocation à un combat par trop inégal est des

plus légitimes. D'ailleurs, cette communication faite en termes si modérés signifiait tout au plus qu'ils croyaient bon de rappeler une des règles les plus indiscutées du droit des gens à une nation qui paraissait l'oublier. Ils ne voulaient pas aller plus loin et exercer une véritable pression sur la volonté de l'amiral japonais, ce qui appartenait seulement au souverain dont les droits étaient méconnus ; la preuve, c'est qu'ils prévirent en même temps le commandant du Variag que si les Russes « ne quittaient pas la rade avant midi, ils seraient obligés, en vue de leur propre sécurité, d'en sortir eux-mêmes ».

Ainsi interprétée, la note des capitaines des navires neutres mouillés à Tchémoulpo ne peut leur être reprochée. Il est, d'après nous, désirable au contraire que, dans des cas semblables, les puissances neutres essaient de calmer l'ardeur des belligérants qui n'hésitent pas à porter atteinte aux principes indiscutés du droit international pour faire triompher leur cause.

§ 2. — Les incidents de Tché-Fou

Les événements qui se sont déroulés dans le port de Tché-Fou sont encore plus caractéristiques.

Le 11 août (1) dans la soirée, le contre-torpilleur russe Reshitelny, de la flotte de Port-Arthur, ayant quitté ce port en même temps que l'escadre tout entière, lors de la malheureuse sortie du 10 août, arrivait au port chinois de Tché-Fou. Ce navire était commandé par le lieutenant de vaisseau Kostekowski, l'équipage comptait 4 officiers et 47 marins.

L'amiral Sha, commandant les forces chinoises de Tché-Fou, lui donna l'ordre de repartir aussitôt ou de désarmer. Le chef du contre-torpilleur russe obéit et demanda à l'amiral Sha de lui assigner un endroit où le Reshitelny, désarmé, attendrait la fin de la guerre, sous la protection du gouvernement chinois. Notons que les forces chinoises à Tché-Fou se composaient : d'un croiseur et de 2 croiseurs cuirassés.

Le 12 août, à la faveur de la nuit, les contre-torpilleurs japonais Assashivo et Kavasni, qui rodaient depuis la veille au large du port, y pénétrèrent tous feux éteints et vinrent mouiller près du Reshitelny.

Aussitôt l'amiral chinois envoya un officier assurer au commandant japonais que le Reshitelny avait effectué son désarmement complet. L'officier japonais affirma alors que ses navires

(1) Récit d'après le *Temps* et le *Journal des Débats* des 13-14-15 août 1904.

lèveraient l'ancre dès l'aube et qu'il n'avait nulle intention d'attaquer un navire désarmé.

L'amiral chinois, inquiet, envoya cependant un officier se poster vers un bateau-phare ancré près du Reshitelny en lui donnant pour mission d'observer les événements. Peu de temps après une embarcation japonaise, sous la conduite d'un lieutenant, aborda le navire russe ; tout l'équipage de l'embarcation avec fusils et baïonnettes monta à la suite de l'officier. Le capitaine Kostkowski protesta contre cette visite, en affirmant qu'il se trouvait sans armes, lui et son équipage. Les Japonais demandèrent à vérifier cet état de désarmement ; puis leur lieutenant donna l'ordre au commandant russe ou de sortir du port pour livrer combat en pleine mer, ou de se préparer à être remorqué comme prise de guerre.

Devant l'attitude menaçante de l'officier japonais, le commandant russe ordonnait secrètement de préparer de la poudre pour faire sauter le Reshitelny ; et l'ordre circulait à voix basse, parmi l'équipage russe, de résister à coups de poings. Le capitaine Kostckowski leur en donna bientôt l'exemple en frappant l'officier japonais et le jetant à l'eau. Tout l'équipage russe imita son chef et ce fut le signal d'une mêlée générale. Le combat dura une dizaine de minutes et presque tous les marins russes réussirent à s'échapper à la nage.

On entendit bientôt une sourde détonation, c'était la mine qui faisait explosion. Cependant le torpilleur ne coula pas et les Japonais purent l'emmener à la remorque du Kavasni. Le contre-torpilleur Assashivo se disposait à le suivre, mais lorsqu'il passa à portée du vaisseau amiral chinois, celui-ci sonna le branle-bas de combat et somma le navire japonais de stopper.

C'est alors que l'amiral Sha informa, mais un peu tard, le commandant japonais qu'il y avait violation flagrante de neutralité et exigea le renvoi du Reshitelny à Tché-Fou. Le commandant japonais se contenta de répondre qu'il allait retrouver le Kavasni, en donnant sa parole d'honneur de revenir à Tché-Fou. L'amiral Sha, satisfait de cette réponse, le laissa s'éloigner et il ne revint pas plus que le premier. Des croiseurs américains présents dans le port se gardèrent bien d'intervenir.

Tels sont les faits relatifs à cet incident de Tché-Fou, autant qu'il a été possible de les rétablir. Toutes les puissances même amies ou alliées du Japon furent unanimes à blâmer sa conduite. Les journaux russes traitaient les Japonais de « brigands sans vergogne », ils déclaraient que les navires russes « avaient le droit de considérer de leur côté que les côtes et ports pacifiques du Japon, défendus jusqu'ici par le droit international », étaient mis en dehors de cette garantie

puisqu' « ils avaient attaqué un bâtiment dans un port neutre bien qu'il fût désarmé. »

L'Allemagne, pour éviter de pareils incidents, fit savoir au Japon : que tout navire de guerre entrant à Kiao-Tcheou, tous feux éteints, serait aussitôt canonné. L'Angleterre fit de même pour Ouei-ai-ouei.

Cette sévère appréciation de la conduite des Japonais est pleinement justifiée, la violation du territoire neutre chinois est incontestable.

Tout d'abord le *Reshitelny*, en fuite, avait le droit de se réfugier à Tché-Fou et d'y demeurer jusqu'à la fin des hostilités, puisque sur l'ordre de la Chine il avait été désarmé (1). Quant aux Japonais, ils n'avaient pas le droit de visiter le *Reshitelny* dans un port neutre, alors surtout que l'amiral Sha leur avait garanti qu'il avait été désarmé sur son ordre et qu'il s'était placé sous la protection de la Chine jusqu'à la fin des hostilités. Si plus tard ce navire avait repris la mer et s'il avait occasionné un préjudice quelconque au Japon, ce dernier aurait été en droit de demander toutes les réparations jugées convenables au gouvernement chinois responsable. Les Japonais n'avaient surtout pas le droit de commettre un véritable acte d'hostilité dans un port chinois,

(1) Nous verrons, dans le chapitre de l'asile, que c'est là l'opinion admise par tous les auteurs et la pratique internationale.

en y capturant un bâtiment de leurs adversaires. Toutes les déclarations de neutralité, souvent si incomplètes, mentionnent expressément « que les navires admis à entrer dans un port doivent entretenir des relations pacifiques en particulier avec les navires appartenant à leurs ennemis..... Il est interdit aux belligérants de se livrer à aucun acte d'hostilité dans toute l'étendue des eaux territoriales (1) ». Ils auraient dû restituer le *Reshitelny* aux autorités chinoises qui le réclamaient. Tout cela est incontestable, et il est plus délicat et plus intéressant à la fois d'examiner si la Chine a rempli avec tout le zèle désirable ses devoirs de puissance neutre, soucieuse de faire respecter sa neutralité.

Nous savons que le neutre a le devoir de faire respecter sa neutralité par tous les moyens. « Le neutre, dit Hautefeuille (2), ne peut négliger l'accomplissement de ce devoir sans s'exposer à une juste vengeance de la nation à laquelle cet abandon de ces droits porterait un grave préjudice. On pourrait en effet l'accuser d'abdiquer les droits de sa souveraineté en faveur de l'une des parties en guerre au préjudice de l'autre. » Si nous nous reportons à la narration des faits, nous serons

(1) Décl. fr. de neutralité, déjà citée.

(2) Hautefeuille, déjà cité. Tome I, tit. VI, p. 293.

vite convaincus que la Chine s'est montrée pour le moins d'une faiblesse coupable. Dès que l'amiral chinois connut l'arrivée des contre-torpilleurs japonais, il vint en personne leur affirmer que le navire russe était désarmé et il envoya un officier « observer les évènements » : cette mesure était par trop platonique et c'est par tous les moyens, au besoin même en les faisant canonner, qu'il devait empêcher la descente des Japonais et leur départ en emmenant le navire russe capturé.

La Chine était loin d'être aussi dépourvue que la Corée. Trois navires de guerre chinois étaient mouillés à Tché-Fou, elle pouvait donc agir avec énergie. L'amiral Sha ne saurait se disculper en prétendant qu'il avait cru aux assurances pacifiques des Japonais, puisqu'il montra la même incurie quand, la prise opérée, il ne pouvait plus conserver aucun doute sur leurs véritables intentions ; il n'intervint nullement lorsqu'il vit passer près de son navire le Kavasni qui traînait sa prise avec lui et se contenta de réclamer le Reshitelny à l'Assashivo qu'il laissa partir à son tour sans hésitation, sur la promesse évasive qu'il reviendrait avec le navire russe.

La Chine fut donc d'une indifférence coupable, et si elle parut parfois se souvenir de ses devoirs, c'est sans doute dans le seul but de ne pas être accusée de complicité.

Aussi c'est à juste raison que la Russie protesta auprès du gouvernement chinois : elle réclamait la reddition du Reshitelny, ainsi qu'une punition exemplaire pour l'amiral chinois qui était accusé de lâcheté et de complicité. A la suite de cette note, le gouvernement chinois s'empressa d'adresser à Tokio une réclamation officielle du Reshitelny capturé dans les eaux chinoises, demandant qu'il fût ramené à Tché-Fou. Mais le consul japonais de cette ville déclara sans détours que jamais son gouvernement ne consentirait à le restituer.

La Chine ne s'en tint pas là et regrettant, mais un peu tard, sa négligence, elle envoya un général chinois à Tché-Fou avec pleins pouvoirs pour faire décapiter toutes les personnes coupables d'infraction à la neutralité. L'amiral Sha donna immédiatement sa démission : « espérant ainsi sauver sa tête », disaient les dépêches d'alors. La Russie obtenait donc satisfaction autant qu'il était (1) au pouvoir de la Chine.

La Russie avait en même temps chargé la France de présenter à Tokio une protestation des plus énergiques contre « la violation inouïe de neutralité de la Chine et de tous les principes universellement reconnus du droit des gens »

(1) *Journal des Débats*, 18 août 1904.

commise par les Japonais, lors de l'agression de Tché-Fou.

La violation de la neutralité du territoire chinois était si indiscutable qu'il ne paraissait pas possible au Japon d'esquiver la responsabilité qui lui incombait. Il ne pouvait plus contester, comme pour l'affaire de Tchémoulpo, le caractère neutre de l'Etat sur le territoire duquel il avait commis des hostilités, la Chine ne se laissant pas aussi facilement absorber que la Corée. Le Japon s'est pourtant fort habilement placé sur un terrain analogue.

La déclaration qu'il communiquait le 20 août à la presse européenne résume ses arguments (1) :

« La position de la Chine dans la lutte actuelle, y disait-il, est exceptionnelle. Son territoire se trouve en partie belligérant, en partie neutre. Ce cas anormal et contradictoire au point de vue du droit des gens a fait l'objet d'une entente entre les belligérants. Le Japon s'est engagé à respecter cette neutralité dans les régions autres que celles impliquées actuellement dans les opérations militaires, à la condition toutefois que la Russie prit un engagement semblable et s'y conformât de bonne foi ; il lui a donc semblé que, si des forces russes occupaient ces portions du

(1) *Temps et Journal des Débats* du 23 août 1904.

territoire neutre chinois, le Japon aurait le droit de considérer comme belligérants les ports ainsi occupés. »

D'ores et déjà il nous est permis de souligner la nature étrange de cette convention, conclue entre belligérants, au préjudice d'une puissance neutre qui n'a pas été consultée. Bizarre façon de respecter la neutralité de la Chine, de décider que les hostilités se feront sur une partie de son territoire, alors surtout que c'est un Etat suffisamment bien organisé pour que sa souveraineté ne soit pas un vain mot. Mais admettons pour un moment que cette convention ne soit pas contraire au droit des gens et poursuivons l'analyse des arguments japonais : « A Tché-Fou, la Russie a cherché un abri contre les attaques contre lesquelles elle ne trouvait plus de protection à Port-Arthur. En faisant cela, la Russie a violé la neutralité de la Chine, telle que la définit l'engagement souscrit par des belligérants, et le Japon se trouvait de plein droit justifié à considérer le port de Tché-Fou comme belligérant, en ce qui concerne l'incident du Reshitelny. Une fois cet incident terminé, le port a recouvré sa neutralité. »

Ce raisonnement est inacceptable et en contradiction absolue avec les principes les mieux établis de la neutralité. Tout navire en détresse a le droit incontesté de se réfugier dans un port neutre, à la condition de se conformer aux règles pratiquées

par la nation à qui il demande asile. Même d'après leurs engagements, rien n'autorisait le Japon à ne plus voir dans Tché-Fou un port neutre et il nous paraît impossible que le Japon ait sérieusement cru que la neutralité chinoise ait été transgressée par la Russie parce que le *Reshitelny* était entré à Tché-Fou, à moins qu'il ait voulu viser le cas d'entrée pure et simple en déclarant « qu'il a jugé qu'il ne pouvait ni occuper ni employer dans les opérations de guerre un port chinois. » Mais cette interprétation est abusive ; un navire qui demande refuge dans un port « ne l'occupe pas », au sens militaire du mot, et ne l'emploie pas dans un but de guerre. Le Japon a volontairement oublié les règles les plus élémentaires du droit international et ne s'est inspiré que de son intérêt pour interpréter sa convention avec la Russie. Dans le cas particulier de la guerre qui nous occupe, il était en effet de toute évidence que le Japon avait moins besoin que les Russes des ports chinois.

Le *Reshitelny*, même d'après les règles les plus sévères, n'avait commis aucune infraction, puisqu'il avait été désarmé. Dans leur note, les Japonais ont prévu cette objection : « La déclaration du commandant du *Reshitelny*, disent-ils, d'après laquelle son navire aurait été désarmé à son arrivée à Tché-Fou est contraire à la vérité. Le navire était armé, son équipage prêt à manœuvrer. » Ce dernier argument n'est pas en principe dénué de

toute valeur — et sur ce dernier point, la violente explosion qui se produisit semble leur donner raison. Si des munitions avaient été débarquées, il n'en était pas moins resté dans les soutes une quantité de poudre appréciable et qui a suffi à endommager gravement le navire. Mais, cette légère concession étant faite, il ne nous paraît pas possible de soutenir que le *Reshitelny* était « complètement armé et en état de prendre la mer; le récit des faits nous a montré au contraire que la conduite des Russes avait été en cette circonstance aussi conforme que possible aux exigences de la neutralité. Mais, en admettant même que le *Reshitelny* n'eût pas été désarmé, les Japonais ne devaient pas se faire justice eux-mêmes; seul le gouvernement chinois était compétent pour recevoir les réclamations japonaises, et c'est lui qui était responsable en dernière analyse. Ils ne pouvaient pas invoquer, ainsi qu'ils l'ont essayé, l'excuse de la provocation, car ce n'est pas le coup de poing du capitaine russe qui pourrait être pris pour une ouverture d'hostilités.

Épuisant tous les arguments, les Japonais pour se disculper ont encore invoqué les précédents, ils ont comparé les affaires de Tché-Fou au cas de la Florida (1). Certes l'analogie est très grande.

(1) Incident qui s'est produit en 1864 pendant la guerre de Sécession. Le navire de guerre des États-Unis *Massachussets* captura

La culpabilité du Japon est cependant, nous semble-t-il, plus caractérisée que celle des Fédéraux américains, la Florida étant rentrée à Bahia pour s'y réparer, et le Reshitelny ayant consenti à être désarmé. Les Japonais ont ensuite oublié, sans doute, que le gouvernement de Washington, reconnaissant sa responsabilité, accorda au gouvernement brésilien une réparation aussi complète que possible.

C'est avec aussi peu de succès qu'ils ont rappelé le cas du « Général Armstrong ».

En résumé et pour conclure, le principe indiscuté de l'inviolabilité des eaux neutres a été méconnu à Tché-Fou par le Japon et par la Chine. Mais la responsabilité de la Chine nous paraît bien faible à côté de celle du Japon, et il est assez humain qu'elle n'ait pas protesté plus énergiquement contre le Japon dans l'intérêt de la Russie, alors que ces deux puissances n'hésitaient pas à porter l'une et l'autre de graves atteintes à ses intérêts en vidant leur querelle sur son propre territoire.

La responsabilité du Japon reste au contraire entière et les habiles explications du gouvernement de Tokio ne sauraient donner le change sur un tel acte de violence et l'empêcher d'être considéré comme un guet-apens indigne d'une nation civi-

dans le port brésilien de Bahia le vapeur confédéré la Florida, placé sous la protection du Brésil et qui fut ensuite coulé.

lisée, et il est navrant de constater que poussés par l'unique souci de la victoire ou de leurs intérêts, les peuples n'hésitent pas à violer les règles les plus indiscutées du droit des gens si elles sont pour eux une gêne.

Nous allons voir qu'à l'occasion la Russie était aussi peu respectueuse que le Japon du principe qu'aucun acte d'hostilité ne doit être commis sur territoire neutre.

§ 3. — Autres incidents de Tché-Fou

Le port de Tché-Fou devait être encore le théâtre de violations de neutralité, moins nettement caractérisées cependant que celles que nous venons d'examiner.

Peut-on en effet assimiler aux hostilités que le neutre doit prohiber sur son territoire, le fait par un belligérant d'établir un poste de télégraphie sans fil ou de débarquer des dépêches sur ce territoire.

Cette question s'est posée pendant la guerre russo-japonaise à propos du poste de télégraphie sans fil de Tché-Fou et de l'incident du Raztoropny également à Tché-Fou.

A. — *Le poste de télégraphie sans fil*

Un poste récepteur de télégraphie sans fil fut installé par les Russes dès le début de la guerre dans le port chinois de Tché-Fou, dans le but de maintenir les communications avec Port-Arthur bloqué par l'escadre japonaise. Les Japonais semblent avoir protesté auprès du gouvernement chinois, mais dans tous les cas ils n'ont pas attendu sa décision pour se faire justice eux-mêmes ; ils ont, en effet, bientôt détruit à coups de canon la station télégraphique. Ainsi en fait le poste de Tché-Fou a très peu et très mal fonctionné, le préjudice subi par le Japon est des plus insignifiants et la solution brutale apportée par le Japon enlève à cet incident la plus grande partie de son intérêt.

La question de principe reste très discutable : Un poste télégraphique est, par sa nature, un établissement pacifique ; toutefois, s'il a été installé uniquement pour communiquer avec une place assiégée, s'il coopère à la défense de cette place en perçant les lignes du blocus, ne peut-on pas le considérer aussi comme un établissement militaire créé dans des buts de guerre et prétendre alors que la construction d'un tel établissement

est un acte d'hostilité interdit sur territoire neutre ? Ceci ne nous semble pas faire de doute, nous ne faisons d'ailleurs que nous rallier à l'opinion de M. le professeur Holland (1) : « Un Etat neutre, dit-il, est obligé à prévenir qu'usage ne soit fait de son territoire pour la transmission de messages par la télégraphie sans fil en vue de favoriser les intérêts d'un belligérant. » La station de Tché-Fou tirait une importance toute particulière de sa situation en face de Port-Arthur bloqué et sa création réalisait en tous points les caractères d'un acte hostile. La Chine devait empêcher les Russes de violer ainsi sa neutralité, mais elle seule devait agir, et les Japonais, en détruisant à coups de canon le poste de Tché-Fou, ont porté atteinte à leur tour à la souveraineté de la Chine.

B. — *Les navires munis d'appareils de
télégraphie sans fil*

La télégraphie sans fil donna lieu à un autre incident curieux à rapporter :

Un navire anglais « l'Hacmun », muni d'un ap-

(1) Thomas Erskine Holland, professeur de droit international à l'Université d'Oxford. Les devoirs des neutres dans la guerre maritime et les événements récents, 1906.

pareil de télégraphie sans fil, était utilisé par le correspondant du journal *le Times*, pour suivre les opérations navales et transmettre les nouvelles à Londres.

Dans le courant du mois d'avril 1904, l'amiral Alexeief déclara que dans le cas où des bâtiments neutres en vue de la presqu'île de Kwantoun ou dans la sphère d'action des forces navales russes seraient arrêtés, ayant à leur bord des correspondants de journaux « communiquant à l'ennemi au moyen d'appareils perfectionnés, non encore prévus par les conventions », ces correspondants seraient traités comme espions et les navires portant ces appareils capturés comme prises de guerre.

L'amiral Alexeief avait incontestablement le droit de prendre ces mesures ; un chef d'armée peut interdire aux neutres de se trouver dans la zone des opérations militaires. Grâce à la télégraphie, en 24 heures, les nouvelles feront le tour du monde et le chef peut avoir intérêt à cacher certaines opérations. Les droits des belligérants l'emportent sur les intérêts de la presse des Etats neutres.

C.—*Débarquement de dépêches par le Raztoropny
à Tché-Fou*

La nuit du 16 novembre 1904 (1), le contre-torpilleur russe Raztoropny, capitaine Plen, fuyant devant les navires japonais, se réfugia dans le port chinois de Tché-Fou. D'après le récit du capitaine Plen lui-même, il n'était venu dans ce port que pour y débarquer des dépêches. Il avait à peine jeté l'ancre qu'un croiseur chinois s'approcha de lui et lui signifia qu'il avait à désarmer dans les 24 heures. Quelques instants après le consul de Russie vint à bord et prit les dépêches. Après quoi le capitaine Plen se fit sauter. A la pointe du jour, trois destroyers japonais vinrent constater que le bâtiment russe avait coulé. Les armes et les munitions qui avaient été débarquées avant qu'il se fit sauter furent livrées aux autorités chinoises et l'équipage russe interné à bord d'un croiseur chinois.

Ainsi fut évitée peut-être la répétition de l'incident du Reshitelny. Le navire russe avait le droit, ainsi que nous le verrons plus loin, de se réfugier dans un port chinois, à la condition de ne plus

(1) *Temps* et *Journal des Débats* des 16, 17, 18 et 20 novembre 1904.

prendre aucune part aux hostilités. Mais la Russie a violé la neutralité du port chinois en apportant de la correspondance officielle dans un port neutre. Le gouvernement chinois n'a rien fait de son côté pour faire respecter sa neutralité. Cependant il ne pouvait se méprendre sur les intentions du Raztoropny; aucune raison autre n'aurait pu le pousser à forcer ainsi tout seul le blocus de Port-Arthur que celle de porter des dépêches au consul de Russie à Tché-Fou qui pourrait ensuite les faire parvenir à St-Pétersbourg. Un tel acte doit sans hésitation être assimilé aux hostilités. Tout d'abord il était essentiel pour Port-Arthur assiégé de communiquer avec l'extérieur. Tché-Fou était le seul endroit où les Russes pouvaient raisonnablement songer à débarquer des dépêches, car ce port étant neutre ils espéraient, provisoirement du moins, ne pas y être inquiétés par les Japonais. La Chine n'a rien fait pour empêcher les Russes d'exécuter leur dessein. La protection que ses eaux territoriales a fournie aux Russes, a acquis pour eux la valeur d'un véritable secours belliqueux, puisqu'elle leur a permis d'accomplir un acte qui, étant donné les circonstances, pouvait sans aucun doute être assimilé à des hostilités.

Ainsi dans ces deux incidents, création du poste de télégraphie sans fil, débarquement de dépêches, le principe de l'inviolabilité du territoire

neutre a subi de nouvelles atteintes, mais ils sont à peu près passés inaperçus et n'ont soulevé aucune protestation ; des évènements plus graves avaient, ainsi que nous l'avons vu, détourné d'eux l'attention.

CHAPITRE III

ACTES SUSCEPTIBLES DE TRANSFORMER LE TERRITOIRE NEUTRE EN BASE D'OPÉRA- TIONS HOSTILES.

§ 1. — Généralités

De nos jours, nous venons de le voir, l'accord est fait sur cette idée que les territoires neutres sont fermés aux opérations belligérantes quelles qu'elles soient, sur mer aussi bien que sur terre. Cette défense étant admise d'une manière absolue, son application aux cas particuliers est relativement facile, les délits qu'elle vise étant en général nettement caractérisés. Il n'en est pas de même de ceux qui constituent une violation de la règle que « l'Etat neutre ne doit pas permettre que son territoire serve de base d'opérations hostiles ».

Ces délits consistent, en effet, dans l'abus du territoire neutre pour accomplir certains actes, ou préparer des renforts, de nature à aider une

des parties belligérantes, et cela en toute sécurité, sous l'inviolabilité de la souveraineté neutre : « Comme l'action, dit Kleen (1), revêt rarement les dehors militaires ou violents qui caractérisent les autres secours de guerre, comme elle ne lèse pas la souveraineté de l'Etat si l'on ne considère que sa forme extérieure, l'attention n'est pas immédiatement frappée par l'irrégularité du fait, elle ne se trahit que dans ses conséquences. » Se déguisant pour la plupart sous les apparences d'une manifestation commerciale, ces délits sont les plus dangereux de notre temps. Il est, en effet, si bien établi qu'un Etat neutre ne peut fournir directement une aide quelconque aux belligérants, que ceux-ci auront presque toujours à se plaindre d'actes commis par des particuliers. Alors des questions soit de liberté commerciale, soit de liberté individuelle surgissent le plus souvent, et il est très difficile de préciser dans quelle mesure le gouvernement neutre doit intervenir. Mais il est incontestable qu'en principe il doit intervenir, « car, dit Kleen (2), c'est au gouvernement de tenir les sujets à l'observation de la neutralité sur le territoire, d'empêcher et réprimer les abus de celui-ci. Cela d'autant, que la partie lésée dans la guerre

(1) Kleen. — Lois et usages de la neutralité, t. I, p. 323, édition de 1898.

(2) Kleen. — T. I, p. 485.

ne peut pas, quand il s'agit de délits qui se passent dans l'intérieur du pays neutre, se rendre justice elle-même en attaquant les contrevenants, comme cela se pratique dans la haute mer. » L'Etat neutre doit répondre des violations de neutralité qui s'effectuent chez lui, que l'agent coupable soit un particulier ou la partie adverse dans la guerre.

Les actes accomplis sur territoire neutre dans l'intérêt des belligérants revêtent les formes les plus variées. Parmi eux ce sont les constructions, armements, équipements de navires de guerre, les enrôlements et préparations d'expéditions navales qui ont les premiers attiré l'attention pendant les guerres de la Révolution française à cause de leur fréquence et de leur gravité même. Les agissements de la France sur leur territoire étaient devenus tels que les Etats-Unis, ne pouvant plus les tolérer, adoptèrent, pour conserver leur neutralité menacée, des dispositions législatives qui leur permettraient de réprimer ces agissements. Alors fut proclamé le principe que « le neutre ne doit pas permettre qu'usage ne soit fait de son territoire comme base d'opérations hostiles. »

Il est expressément inséré dans les législations américaine et anglaise qui en prévoient aussi l'application aux cas d'enrôlement et d'équipement : ce sont les « Foreign enlistment act de 1794 » et « le neutrality act » de 1818 pour les Etats-Unis

et les « Foreign enlistment act » de 1819 et 1870 pour l'Angleterre.

En France et chez les autres Etats de l'Europe continentale, pas de lois. La France se contente de rappeler dans ses déclarations de neutralité (1) : « Que les navires admis à l'asile doivent s'abstenir de faire du lieu de leur résidence la base d'une opération quelconque contre l'ennemi. » « Il est interdit aux Français de s'enrôler dans les armées de terre ou de mer ou de contribuer à l'équipement ou à l'armement des navires belligérants. » Mais aucune sanction n'est prévue pour en réprimer les violations.

Les art. 84 et 85 du Code pénal qui punissent ceux qui, par des actes non approuvés par le gouvernement, ont entraîné une déclaration de guerre ou des représailles, peuvent seuls être appliqués. Ces textes sont absolument insuffisants et on ne s'en est jamais servi dans le cas de faits contraires à la neutralité.

Une fois admis, ce principe devait tout naturellement recevoir son application dans des cas de plus en plus nombreux et plus contestables à mesure que les violations les plus graves, qui l'avaient fait admettre, disparaissaient peu à peu de l'histoire des guerres. C'est ainsi qu'après

(1) Déclaration de neutr. franç., 15 février 1904. *Journal Officiel*.

l'équipement de navires de guerre proprement dits, on en vint à interdire l'équipement des navires d'approvisionnements ; puis, on se demanda si l'exportation de houille à destination des belligérants ne devait pas aussi être prohibée ; bientôt on ne put livrer que sous certaines conditions des fournitures aux navires de guerre réfugiés en port neutre ; il fut interdit au belligérant de se servir des eaux territoriales neutres pour surveiller ou attendre son adversaire, se réparer (si les réparations augmentaient sa puissance) ou même revenir trop souvent dans le même port.

Mais, tandis que certains de ces actes, même isolés, l'équipement d'un navire de guerre par exemple, constituent une violation du principe qui nous occupe, d'autres moins graves ne deviennent préjudiciables que par leur répétition même. Pour cette dernière catégorie, il sera très difficile de distinguer à partir de quel moment ils constituent « l'usage comme base d'opérations hostiles ». D'après M. Charles Dupuis, secrétaire de l'Institut de droit international, « le signe caractéristique de la base d'opérations est l'usage continu des eaux territoriales neutres ». Dans tous les cas ce sera surtout une question de fait et de « bonne foi ».

L'obligation pour le neutre d'interdire chacun de ces actes constitue pour lui autant de devoirs particuliers qui découlent tous de la règle géné-

rale « qu'il ne doit pas permettre que son territoire serve de base d'opérations hostiles ». Nous allons les étudier à propos de la guerre russo-japonaise, chacun en un paragraphe différent. Nous ne traiterons que très brièvement la question des enrôlements et des équipements, qui s'est à peine posée pendant ce conflit ; nous étudierons au contraire avec plus de détails l'envoi de charbon aux belligérants, les actes permis aux navires de guerre quand ils demandent asile et la fourniture de charbon en eaux neutres qui s'y rattache. Toutes questions qui resteront la caractéristique de la guerre russo-japonaise, certaines étant apparues sous un jour nouveau.

§ 2. — Enrôlements

Longtemps les enrôlements furent permis ; mais devant les excès des enrôlés, des conventions d'abord, des législations nationales ensuite, les interdirent.

Nous savons que ce sont les États-Unis qui furent amenés, pendant les guerres de la Révolution française, à considérer les premiers l'enrôlement par un belligérant chez le neutre comme une violation de la souveraineté de l'État et de la neutralité (« Foreign enlistment act de 1794 »).

L'Angleterre l'imita par un acte identique, le « Foreign enlistment act de 1819 ».

Mais la situation est autre lorsque les sujets d'un État neutre s'engagent individuellement. Leur gouvernement n'encourt aucune responsabilité. Cependant, en Angleterre et aux États-Unis, ce fait constitue un délit. Ces États ont parfaitement le droit de le considérer comme tel, et il est peut-être regrettable que les autres États ne suivent pas leur exemple; cependant, en l'état actuel, on ne peut pas considérer qu'ils aient accompli un devoir international. En France, pas de dispositions spéciales, seulement les art. 17 et 21 du Code civil. Le Français perd sa nationalité, sauf si le gouvernement accordait son autorisation. Les déclarations de neutralité françaises rappellent aussi « qu'il est interdit aux Français de s'enrôler ou de prendre du service soit dans l'armée de terre, soit à bord d'un navire belligérant de l'une ou de l'autre nation » (1), mais aucune sanction n'est spécialement prévue.

La question de l'enrôlement n'a pas soulevé de difficultés pendant la guerre russo-japonaise. Dès le mois de février 1904 (2), les demandes d'engagements pour la durée de la guerre affluaient à

(1) Décl. de neutral. franç., 15 février 1904.

(2) *Petit Temps*, 28 février 1904. Rapporté Clunet, 1904, p. 523.

l'ambassade et au consulat de Russie à Paris ; certaines même émanaient d'officiers en activité. Mais la Russie les refusa et l'ambassadeur de Russie adopta la formule suivante pour répondre à ces volontaires. « L'ambassade de Russie croit devoir prévenir M. X..., en réponse à sa lettre du... et en le remerciant pour son aimable offre, que le gouvernement impérial n'a pas l'intention de recourir aux services d'engagés volontaires étrangers. » Et ainsi fut tarie une source de difficultés.

§ 3. — Équipement de navires en port neutre

SECTION I

Généralités et précédents

Nous savons à la suite de quels incidents le gouvernement de Washington promulgua un décret statuant que « tout armement ou équipement de navires pour but de guerre fait par un belligérant en port nord américain est illicite, etc. (1). » Ce fut le point de départ d'une série de lois qui furent promulguées en Amérique et en

(1) Instructions américaines de 1793. Pt. la guerre anglo-française de 1793.

Angleterre et qui, se complétant toujours davantage, ont abouti au « Foreign enlistment act » de 1870 et aux règles de Washington de 1871 (1).

Malgré cette législation si complète, cette forme de secours belliqueux continua à se produire, notamment durant la guerre de Sécession (1861-1865) qui éclata entre le Nord et le Sud de l'Union américaine. Le gouvernement anglais permit qu'un agent avéré des sudiistes établit à Liverpool une sorte de quartier général pour l'achat, la construction et l'équipement de navires de guerre. Ces bâtiments prenaient la mer, et ensuite l'armement, les munitions et l'équipage leur étaient remis en secret en pleine mer ou dans quelque autre port. Ces corsaires partaient alors en course contre la marine du nord et dans l'intervalle recevaient asile dans les ports anglais, y réparant leurs avaries et y charbonnant sans limitation aucune. L'Alabama fut le plus connu ; il fit une croisière désastreuse pour le commerce du nord, et c'est lui qui a donné son nom à l'arbitrage (Alabamaclaims) qui se termina par un verdict de condamnation contre l'Angleterre pour violations des règles de la neutralité. C'est le traité de

(1) L'act de 1870 et les règles de Washington de 1871 contiennent au fond la même chose, mais les règles de Washington « défendent au gouvernement lui-même ce que l'act défend seulement au cas que cela ait lieu sans la permission du gouvernement.

Washington de 1871 dont nous connaissons déjà le texte (1) qui servit de base aux arbitres réunis à Genève pour juger l'attitude de l'Angleterre. Bien que pour diverses raisons il n'ait pas été adopté par d'autres puissances, et que l'Angleterre et les Etats-Unis ne se soient pas entendus sur son interprétation, il peut être considéré, à cause de l'autorité que lui donne l'arbitrage de Genève de 1872, comme l'expression la plus parfaite du droit international sur la matière.

Il est donc définitivement admis qu'un gouvernement neutre doit faire toutes les diligences nécessaires pour éviter que ses ports et eaux territoriales ne servent de base d'armement et d'équipement de navires au détriment d'un belligérant.

Toutefois les diverses puissances n'ont pas mis leur législation nationale en harmonie avec le droit international. En France, cette interdiction n'est consignée dans aucune loi ; ses déclarations de neutralité mentionnent, mais sans prévoir de sanction, « qu'il est interdit aux Français de contribuer à l'équipement ou à l'armement des navires de l'un ou l'autre belligérant (2). » L'équipement sur territoire français ne peut être réprimé qu'en vertu des dispositions générales des art.

(1) Introduction historique. Thèse, p. 17.

(2) Décl. de neutral. franç., déjà citée.

84 et 85 du Code pénal. Mais l'accomplissement de ces actes ne paraît pas pouvoir être empêché, puisque la loi française n'intervient que si les actes du particulier attireraient au moins « des représailles contre un Français ». Il faut indiquer cependant que le gouvernement, à raison de l'élasticité du pouvoir administratif, pourrait à la rigueur sauvegarder la neutralité, puisque aucun vaisseau de guerre ne peut être armé sans autorisation du gouvernement français. Il faut malgré tout reconnaître la supériorité des législations anglaises et américaines et les dispositions du « Foreign enlistment act » anglais de 1870 surpassent considérablement « en clarté, exactitude et équité » tout ce qui avait existé jusque-là en matière d'armements illicites. Mais c'est encore là de la théorie, et en pratique l'Angleterre applique aussi peu que possible cette loi qui, de l'avis d'un membre de la commission chargée de la rédiger, est de nature « à nuire à l'industrie anglaise ».

C'est ce que nous allons constater au sujet de la guerre russo-japonaise.

SECTION II

L'équipement de navires pendant la guerre russo-japonaise

La question de l'équipement des navires en eaux neutres, qui eut une si grande importance

et qui souleva de si graves conflits pendant la guerre de Sécession, est presque passée inaperçue dans la guerre russo-japonaise, bien qu'il y en ait eu quelques cas.

Le torpilleur la *Caroline* s'échappa des chantiers de la firme Yarrow sur la Tamise et gagna le port de Libau ; mais les Japonais n'ayant pas, que nous sachions, protesté contre la négligence de l'Angleterre son alliée, ce fait est passé inaperçu.

Un autre cas d'équipement de navire destiné à « un service naval » est celui de l'*Espérance*, à Liverpool (1).

Le 14 octobre 1904, un capitaine de navire de commerce français, l'auteur du récit même où nous puisons la plupart des renseignements qui vont suivre, fut chargé par le gouvernement russe d'enrôler au Havre un équipage pour un vapeur frigorifique de sept mille tonnes et de partir pour Liverpool.

Les conditions du rôle portaient que le navire se rendrait à Saïgon, viâ cap Bonne-Espérance, mais le capitaine Bouteiller nous dit, dans le récit de sa traversée : « Nous savions tous que nous allions convoier la flotte de la Baltique, c'était le secret de Polichinelle. »

(1) Avec la flotte russe. Revue de Paris 1903. Articles du capitaine G. Bouteiller. 15 mars, 15 avril, 15 mai.

Il se rendit avec son équipage à Liverpool et y prit livraison du Maori-King qui prit le nom d'Espérance et fut francisé. Au lieu de le russifier comme l'Anadyr (autre transport), on prit la précaution de le franciser pour que les Japonais ignorent si possible le rôle qu'il allait jouer et n'aient pas le droit de l'attaquer, le pavillon français étant neutre. Il embarqua une quantité énorme de provisions de toutes sortes, et muni de la caisse de l'escadre, il prit au plus tôt le large, craignant d'être inquiété, car des espions japonais rodaient sans cesse autour de l'Espérance, paraissant informés de sa véritable destination.

Il rejoignit à Vigo l'escadre russe et ne la quitta plus jusqu'au 4 mars dans les eaux de Madagascar où des avaries l'obligèrent à rester en route.

Tout le long de la traversée il distribuait des vivres, faisait de nouveaux achats et servait parfois d'intermédiaire entre les autorités françaises et l'amiral Rodjestwenski, commandant la flotte russe. L'Angleterre a-t-elle manqué à ses devoirs en tolérant, dans un de ses ports, l'équipement d'un navire destiné « au service naval » d'un belligérant ? Pour nous en convaincre nous n'avons qu'à nous reporter au « Foreign enlistment act » de 1870 : « Toute personne qui, dans les possessions de Sa Majesté, équiperait ou expédierait un navire, avec l'intention ou la connaissance, ou

des raisons suffisantes de croire que ce navire sera ou devra être employé au service naval ou militaire d'un Etat étranger en guerre avec un Etat ami, sera passible d'amende ou d'emprisonnement et de la perte du navire. » En vertu de la clause d'interprétation : le service naval comprend l'usage comme navires d'approvisionnement », et l'équipement comprend « l'approvisionnement d'un navire de tout ce qui peut lui servir à un service naval. »

Il est vrai que l'Angleterre pourrait essayer de se justifier en disant que le navire battait pavillon français, que le rôle portait que sa destination était Saïgon et que par conséquent, rien ne lui indiquait que l'Espérance fût partie du service naval de la Russie. Mais le capitaine de l'Espérance a soin de nous indiquer que « à Liverpool plus de 200 dockmen travaillaient à bord et connaissaient aussi bien que la douane de Liverpool la destination du navire ; tout ce monde feignait de ne rien savoir, et je trouvais cela admirable, ajoute-t-il ingénument. »

Le gouvernement anglais se doutait donc fortement que l'Espérance était destinée à la flotte russe et elle avait tous les moyens de s'en assurer, puisque, d'après l'act de 1870, « s'il y a des raisons de croire qu'un navire est en voie de construction, armé ou équipé illégalement sur le territoire, il sera saisi, soumis aux perquisitions et

relâché avec ou sans caution comme garantie contre tout emploi illégal. »

C'est dire que l'Angleterre a manqué à la « diligence due » réclamée par les règles de Washington, subordonnant une fois de plus l'accomplissement de ses devoirs de neutralité à l'intérêt du commerce britannique.

Il est permis de regretter qu'aucune réclamation n'ait été faite à ce sujet au gouvernement britannique, ce qui aurait permis d'élucider à nouveau l'interprétation qu'il faut donner aux règles de 1871. On ne peut tirer, en effet, qu'un enseignement limité du précédent des « Alabama Claims ». Les actes qui les provoquèrent avaient un tel caractère de gravité et de publicité que le gouvernement anglais ne pouvait pas sérieusement soutenir qu'il les eût ignorés et sa responsabilité était indiscutable. Il aurait donc été intéressant de voir indiquer à nouveau par des arbitres compétents, à propos du cas plus discutable de l'Espérance, jusqu'où doit aller la surveillance du gouvernement neutre. En ce qui nous concerne, nous avons conclu à la violation de ses devoirs par l'Angleterre, parce que nous considérons que nous sommes en présence d'un cas d'application de l'act de 1870, et que d'après nous les gouvernements neutres doivent faire tous leurs efforts pour punir toutes les violations de neutralité commises sous leur juridiction. Si un

arbitrage avait eu lieu, il aurait peut-être considéré cet acte isolé, ce seul équipement, insuffisant pour faire du territoire anglais « une base d'opérations hostiles » : il ne faut pas oublier que les gouvernements ne veulent pas augmenter leur responsabilité et désirent restreindre le moins possible l'activité commerciale de leurs sujets pendant les guerres.

**§ 4. — Envoi de charbon, d'armes et de munitions
du territoire neutre directement à une flotte
belligérante**

SECTION I

Etude théorique et précédents

Nous avons à examiner maintenant si un Etat neutre doit empêcher l'envoi de son territoire de charbon, d'armes ou de munitions destinés à un belligérant.

Pendant la guerre russo-japonaise, cette question n'a pris quelque importance qu'en ce qui concerne l'envoi de houille. L'on sait, en effet, que des quantités considérables en ont été expédiées d'Allemagne et d'Angleterre, aux Russes et aux Japonais. Mais, comme les deux belligérants avaient un égal besoin de charbon étranger, ils

n'ont fait entendre aucune réclamation à ce sujet et les neutres ont pu tirer de larges profits de ce commerce, sans être inquiétés ou bien peu par leurs gouvernements.

Toutefois si, durant cette guerre, cette question n'a pas été soulignée par des incidents bruyants, elle a été agitée à plusieurs reprises en Angleterre, dans les milieux politiques et commerciaux, et nous pourrons en tirer quelque enseignement.

Tout d'abord une confusion est à éviter : jusqu'ici le charbon avait surtout été examiné à un point de vue spécial, celui de la contrebande de guerre. Depuis la guerre entre les Etats-Unis et l'Espagne le problème s'est posé sous une face nouvelle ; dans la guerre russo-japonaise, c'est également sous la même face qu'il se pose, mais sa portée est plus grande qu'elle n'était en 1898. Le charbon a acquis dans les conflits maritimes une importance stratégique considérable, il est devenu « l'aliment indispensable » de toute expédition sur mer. Les navires de guerre sont obligés de renouveler fréquemment leur provision : si, sur leur route, ils ne rencontrent pas de ports de leur nationalité, les sujets des Etats neutres peuvent-ils leur en envoyer directement de leur pays, sans engager la responsabilité de leur gouvernement ? peuvent-ils charbonner dans les ports neutres ? c'est cette seconde question qui a surtout

préoccupé l'opinion pendant cette guerre et nous la retrouverons à propos de « l'asile ».

La première question, celle de savoir si un gouvernement neutre doit prévenir l'envoi de ses ports, de houille, d'armes ou d'autres choses nécessaires à une flotte destinée à faire la guerre, n'a été expressément résolue par aucune loi internationale, pas plus que par les législations intérieures des différents États.

Le traité de Washington, qui a posé le principe général « qu'un État ne doit pas permettre l'usage de ses ports pour servir de base d'opérations hostiles », et qui a établi une réglementation détaillée pour quelques devoirs d'impartialité et d'abstention des neutres, comme par exemple ceux d'empêcher les équipements et armements sur territoire neutre, ne parle pas de l'envoi d'armes et de charbon. D'ailleurs, les règles de Washington sont-elles l'expression de la pratique internationale ? On pourrait en douter, puisque les puissances n'y ont pas formellement adhéré.

Les acts anglais et américains, qui représentent la législation la plus complète en matière de neutralité, n'en parlent pas non plus ; à plus forte raison ne trouvons-nous rien dans la législation de la France et des autres États continentaux.

Aussi de vives controverses se sont élevées au sujet de l'application des principes posés par le traité de Washington au cas particulier qui nous

occupe, et pour l'élucider nous aurons surtout recours aux précédents.

L'accord s'est tout d'abord fait sur un point : un gouvernement neutre ne peut fournir lui-même sous aucune forme des armes, des munitions ou autres choses nécessaires à un belligérant. Mais si ce dernier s'adresse pour ces fournitures aux particuliers neutres, leur gouvernement est-il tenu de leur en interdire l'exportation ?

L'Angleterre, pays transporteur par excellence, a eu plusieurs fois à résoudre cette question.

En 1870 (1), le gouvernement prussien se plaignit que l'Angleterre tolérât l'exportation du charbon à destination de la France. Mais il appuyait ses réclamations sur une théorie démodée, prétendant qu'à raison des circonstances de la guerre, la Prusse avait le droit d'attendre une neutralité bienveillante de l'Angleterre, et que d'ailleurs le charbon anglais était plus utile à la France. Le gouvernement anglais repoussa la théorie de la neutralité bienveillante, fit remarquer à l'ambassadeur allemand que la Prusse avait agi de même à l'égard de la Russie pendant la guerre de Crimée, et rappela qu'en 1867, une commission royale, composée des plus éminents

(1) *Times*, 4 mars 1904. Rapporté et traduit dans le *Journal de Droit international privé*, Clunet, 1904, p. 494-495.

jurisconsultes anglais, fit des recherches dans les lois de neutralité et décida qu'il « était impraticable et impolitique » de prohiber l'exportation des munitions de guerre.

Il apporta cependant une double restriction à cette tolérance au nom des devoirs de la neutralité : il décida que les exportations devaient se faire par navires de commerce et non par transports militaires, à destination d'un port déterminé et non en vue d'un transbordement en cours de route à bord d'un croiseur belligérant.

Ces restrictions sont indiquées dans la réponse que lord Gladstone, alors premier ministre, fit à la Chambre des Communes qui lui avait posé la question suivante à propos de la flotte française qui devait être approvisionnée à l'aide de charbon anglais : « Est-il compatible avec la neutralité de laisser les navires anglais, français ou autres, apporter à une flotte belligérante se trouvant en mer, du charbon venant directement de notre pays ? Ces navires auraient-ils le droit à la protection de leur pays au cas où l'autre belligérant les traiterait en ennemis en les considérant comme faisant partie de la flotte au regard de laquelle ils se comportaient comme des gabarres ou allèges ? » Lord Gladstone répondit : « D'une façon générale, il n'y a rien qui puisse empêcher l'exportation du charbon hors de ce pays, les exportateurs étant prévenus qu'ils courent le risque d'être cap-

turés. Mais vous avez attiré notre attention sur un cas particulier, nous en avons référé aux Law-officers de la couronne : l'opinion qu'ils ont émise et que nous avons adoptée est la suivante : si les navires charbonniers sont affrétés dans le but d'approvisionner de charbon la flotte d'un belligérant, pour la rendre capable de poursuivre ses opérations hostiles, ces navires charbonniers deviennent des navires d'approvisionnement de cette flotte ; ces circonstances une fois établies, les navires, s'il était possible de les atteindre, seraient passibles de l'application de la loi anglaise, d'après les dispositions du « Foreign enlistment [act. » Dans un cas analogue, il incombera au gouvernement dûment informé d'ouvrir des enquêtes pour rechercher si de pareils faits se sont produits. »

Lors de la guerre entre les Etats-Unis et l'Espagne, la question fut agitée de nouveau au Parlement anglais et le gouvernement déclara qu'il « s'inspirerait étroitement des précédents de 1870 ».

En France, cette question a toujours eu moins d'importance qu'en Angleterre, et le gouvernement français ne paraît jamais avoir essayé de s'opposer à l'exportation du charbon. Cependant le comité central des houillères de France (circulaire n° 1560) se demanda, en 1898, si les expéditions directement faites soit à Kay-West, aux navires américains, soit dans les eaux des Antilles aux navires espagnols étaient permises.

Les Etats-Unis ont ouvertement toléré en 1870 l'exportation de contrebande de guerre en déclarant qu'il n'y avait là aucune rupture de la neutralité, ni de la part de l'Etat, ni de la part des particuliers. Cependant, devant les réclamations de l'Allemagne, le Président des Etats-Unis a fini par reconnaître que l'exportation de ces marchandises à destination d'une partie belligérante était un acte contraire au droit international.

Il semblait donc admis à l'ouverture de la guerre de 1904 que le gouvernement neutre doit empêcher l'exportation de la houille destinée à alimenter directement les navires ou les dépôts des belligérants, mais la question reste douteuse en ce qui concerne les expéditions faites à destination d'un port ennemi.

SECTION II

Envoi de charbon, etc., pendant la guerre russo-japonaise

Pendant la guerre russo-japonaise, des quantités de charbon considérables ont été fournies par l'Allemagne et l'Angleterre, soit à la Russie, soit au Japon. De puissantes compagnies anglaises et allemandes avaient affrété leurs navires moyennant une forte rétribution pour suivre la flotte de la Baltique ou la rencontrer à des points fixés à

l'avance. Les navires russes télégraphiaient, au fur et à mesure de leurs besoins, l'ordre de tenir à leur disposition telle quantité de charbon, à tel endroit, et grâce à ce procédé ils ne manquèrent jamais de combustible pendant leur pénible traversée.

C'est ainsi (1) que la flotte de l'amiral Rodjestvensky fut précédée à Dakar, où elle arriva elle-même le 12 novembre 1904, par une vingtaine de charbonniers anglais et allemands. Même chose à Themis-Bank sur les côtes du Gabon ; à Libreville où, du 26 au 30 novembre, elle ne cessa de charbonner ; à Nossibé, etc.....

D'un autre côté, d'autres compagnies anglaises, ou peut-être les mêmes, fournissaient de la houille aux Japonais. Les Russes arrêtaient plusieurs navires anglais chargés de machines ou de charbon, ce qui causa en Angleterre une émotion d'autant plus forte que l'on prétendait que les autorités russes se montraient plus indulgentes pour les navires allemands, et le gouvernement anglais « craignait déjà qu'il en résulterait un dommage permanent pour l'industrie britannique des transports en Extrême-Orient ».

Les Chambres de commerce (2) demandèrent

(1) Avec la flotte russe. G. Bouteiller, *Revue de Paris*, 15 mars-15 avril-15 mai 1908.

(2) *Times*, 5 novembre 1904 ; 28 novembre 1904. Rapporté Clunet, 1905, p. 247 et suivantes.

en conséquence au secrétariat du « Foreign Office » si les armateurs britanniques sont autorisés à affréter leurs navires en vue de ravitailler les flottes belligérantes ?

Le marquis de Lansdowne fit adresser une lettre à l'Association des Chambres de commerce par laquelle les armateurs furent informés : « Qu'ils n'étaient pas autorisés à affréter leurs navires dans de telles conditions » et que leurs agissements pourraient les rendre passibles des poursuites prévues par les § 3 et 4 de la 8^e section du « Foreign enlistment act » de 1870. Il en donnait ensuite le texte et arrivait à la conclusion suivante : « Bien que les neutres puissent se livrer au commerce même de la contrebande avec les belligérants, sauf le risque de capture de leurs marchandises, il est nécessaire que ces commerçants se pénétrent des termes des lois de ce pays exposées ci-dessus. » Malgré ces déclarations très nettes, la houille a continué à être expédiée pendant toute la durée de la guerre et le gouvernement anglais a fermé les yeux « à cause de la difficulté de prouver la destination », nous dit M. Holland. Des mesures judiciaires furent cependant prises pour empêcher qu'on ne chargeât de charbon le *Captain-Manzell* (1), ce navire était allemand !

(1) Holland. — Déjà cité.

En Allemagne, rien n'a été fait non plus pour entraver ce commerce lucratif.

Mais les belligérants, ayant besoin tous les deux du charbon étranger, n'ont adressé aucune réclamation à ce sujet. A un moment donné pourtant, les journaux anglais se faisaient l'écho d'une prétendue protestation du vicomte Hayashi, ambassadeur du Japon à Londres, qui constatait que la flotte de la Baltique n'aurait pas pu aller loin sans le charbon anglais, qu'ainsi la Russie avait reçu une très importante assistance et qu'il n'y avait pas de doute que les autorités anglaises devraient s'employer de tout leur pouvoir pour empêcher la continuation de ces faits. Le *Times* trouvait d'ailleurs « ces accusations de violation de neutralité par les charbons anglais quelque peu illogiques », le gouvernement japonais ayant obtenu de son côté d'importantes fournitures de charbon gallois pour sa flotte (1) sans aucune protestation du gouvernement russe. Cette réclamation n'eut dans tous les cas aucune suite et le gouvernement anglais se garda bien de contrarier le trafic de ses sujets bien qu'il fût fait, de son propre aveu, précisément dans les conditions qui le rendent assimilable à un équipement de navires, c'est-à-dire contraire à l'observation d'une stricte neutralité.

(1) *Times*, 30 novembre 1904. Rapporté dans *Clunet*, 1905, p. 507.

La guerre russo-japonaise n'a donc pas apporté de grands éclaircissements à cette question. Le système anglais ne paraît pas avoir varié depuis 1870 ; le voici tel qu'il se dégage des précédents que nous venons d'examiner. Un commerçant neutre peut à ses propres risques envoyer à destination des ports des belligérants autant de tonnes de charbon qu'il le désire, comme il peut envoyer une quantité quelconque d'armes ou de munitions ; le gouvernement neutre n'a pas à intervenir, et c'est au belligérant lésé à prendre toutes les mesures nécessaires pour supprimer ce trafic. Mais il est interdit aux armateurs britanniques d'affréter leurs navires dans le but de suivre une flotte belligérante pour l'approvisionnement de charbon. « En suivant une flotte belligérante, nous dit Holland (1), les charbonniers britanniques lui donneraient un secours et un appui tels que le gouvernement ennemi pourrait porter plainte contre nous. Le sujet britannique qui fournit du charbon à une flotte belligérante, en mer, non seulement expose son gouvernement à être accusé de négliger un devoir international, mais encore s'expose lui-même à la procédure criminelle d'après le « Foreign entlistement act de 1870 ».

Ce système est très critiquable. D'un côté, en effet, il pose en principe que l'envoi de houille du

(1) T.-E. Holland. — *Times* du 9 novembre 1904. Rapporté dans Clunet, 1905, page 137.

territoire neutre à un port occupé par l'ennemi ne constitue un délit ni « contre le droit international, ni contre la loi anglaise », et d'un autre côté que ce même envoi doit être assimilé à un équipement et devient par suite un délit, si les navires neutres approvisionnent directement une flotte belligérante ou la suivent. Cependant, dans les deux cas, la faute est la même : le ressortissant neutre, en approvisionnant l'ennemi, accroît sa force de résistance, et prend personnellement part à la guerre. Qu'il soit réalisé d'une façon ou de l'autre, l'acte est mauvais en lui-même. C'est un véritable dépôt que le neutre organise à l'abri de son territoire pour le compte du belligérant : il en use dans les deux cas de façon identique, la violation de neutralité est la même et l'Etat neutre doit chercher à la réprimer puisqu'elle se commet sous sa juridiction.

Ce sont uniquement des considérations d'intérêt qui ont empêché l'Angleterre de déclarer que le transport d'objets de contrebande sur territoire anglais ne constitue pas un délit, et ce n'est que devant les réclamations du belligérant lésé qu'elle a parfois fini par reconnaître que sa responsabilité était engagée ; mais, pour ne pas abandonner son point de vue et pour garder sa liberté à l'avenir, elle a fait remarquer chaque fois qu'il n'y avait violation de neutralité que parce que les conditions dans lesquelles ce trafic s'effectuait,

étaient telles, qu'il ne s'agissait plus de contrebande, mais de véritables actes d'équipement qui seuls tombent sous l'application des lois anglaises.

Aussi certains auteurs, Kleen notamment, ont vivement attaqué la théorie qui fait de la contrebande de guerre « une simple aventure commerciale ». Il la considère comme une transgression de l'état juridique de neutralité, et comme conséquence, toutes les fois que ce délit est commis sur un territoire placé sous la juridiction d'un Etat neutre, c'est son gouvernement qui doit agir : l'envoi de charbon, d'armes ou de munitions ne sera pas seulement réprimé, quand, d'après les circonstances, on pourra l'assimiler à un équipement qui transforme le territoire neutre en base d'opérations hostiles, mais plus simplement parce que cet acte est contraire à la neutralité et que le gouvernement neutre est responsable des actes commis sur son territoire (1). Cette manière de voir nous paraît plus logique et plus juridique, mais nous sommes obligé de reconnaître que c'est le premier système qui a prédominé tant dans la doctrine que dans la pratique, et rien en l'état actuel ne nous autoriserait à conclure, au point de vue du droit international, qu'un Etat

(1) Ajoutons toutefois, pour être exacts, que Kleen ne range pas la houille parmi les objets de contrebande de guerre ; le gouvernement neutre d'après lui ne serait donc tenu que d'empêcher l'exportation des armes et des munitions.

neutre est tenu d'interdire l'exportation de son territoire d'articles de contrebande de guerre.

On a quelquefois prétendu que le gouvernement britannique avait du moins le pouvoir d'en interdire l'exportation en vertu des dispositions du « Customs and Inland revenue act de 1879 » et du « Foreign enlistment act » de 1870.

L'act de 1879 donne en effet au gouvernement le droit d'« interdire l'exportation des armes, munitions et tous objets que Sa Majesté jugera susceptibles de devenir utiles pour augmenter l'importance des approvisionnements pour l'armée ». Mais la rédaction seule de cette loi indique qu'elle a été uniquement édictée, non pour sauvegarder la neutralité ou pour interdire le transport de contrebande, mais pour conserver à l'Angleterre des marchandises qui seraient utiles à un moment donné à sa défense nationale. — Pour nous édifier entièrement à ce sujet, songeons à la réponse de Lord Grandville aux réclamations allemandes en 1870 : « Il n'est (1) pas douteux que le pouvoir exécutif a, en vertu du « Customs consolidation act » de 1853, le pouvoir légal de prohiber l'exportation de la contrebande de guerre ; mais des autorités considérables peuvent être invoquées à l'effet d'établir qu'une telle exportation n'est pas interdite par notre loi nationale et qu'il n'a été

(1) *Times*, 4 mars 1904. *Clunet*, 1904, n° 494.

dans l'usage de prohiber, cette exportation que dans les cas où les intérêts de ce pays étaient directement en jeu. »

En ce qui concerne le « Foreign enlistment act » de 1870, « il a été fait pour empêcher le concours personnel des sujets britanniques dans les conflits internationaux et le développement des forces navales belligérantes alors qu'elles sont à l'abri dans les eaux territoriales britanniques » (1).

Il prohibe l'équipement des navires destinés à la guerre ou un service naval, et la clause d'interprétation fait observer qu'« équiper » comprend la fourniture d'un des nombreux articles « mettant un navire en état de prendre la mer ou un service naval ». Donc, pour le cas d'un véritable équipement, on désire atteindre évidemment ceux qui ont fourni au navire des provisions et du charbon, aussi bien que de la poudre et des armes. Mais, pour qu'il soit réellement équipé pour le service naval d'un belligérant, il faut que le navire d'approvisionnement ou autre « soit incorporé à sa marine, soumis à sa discipline et à l'autorité de ses amiraux (2). » Mais un navire qui transporte du charbon à destination d'une flotte, tout en réservant sa liberté de porter sa marchandise sur un

(1) Holland. — *Times*, 3 décembre 1904. Clunet, 1905, p. 142.

(2) Holland. — *Times*, 3 décembre 1909. Clunet 1909, p. 143.

marché plus avantageux, ne sera pas, d'après l'act de 1870, un navire au « service naval » du belligérant. Nous savons que ce sont les incidents si graves, les violations de neutralité si manifestes qui se produisirent pendant la guerre de Sécession qui ont provoqué l'act de 1870. On ne songeait pas à ce moment-là à interdire la contrebande, mais uniquement aux violations du territoire neutre par équipement de navires de guerre. Ce serait donc lui donner une interprétation trop vaste de l'appliquer à l'exportation de la contrebande. Aussi le gouvernement britannique, dans sa déclaration de neutralité, se borne à indiquer à ses sujets « que s'ils transportent tous objets considérés comme de la contrebande, ils s'exposeront à la capture légale et juste de la part de l'ennemi et qu'ils « encourront le grand déplaisir » de leur gouvernement », mais aucune sanction n'est prévue.

La législation anglaise ne s'occupe pas par conséquent de l'exportation de la houille, des armes, etc., en tant que contrebande de guerre. En ce qui nous concerne, nous l'avons déjà dit, nous estimons qu'il serait désirable de voir dans ce trafic une violation de neutralité dont les neutres seraient responsables sur leur territoire. Nous n'osons espérer cependant que cette opinion ait quelques chances de rallier des partisans nombreux; en matière de neutralité les gouvernements préfèrent la plupart du temps se con-

tenter de déclarations vagues, ce qui leur permet de modifier leur conduite suivant leurs intérêts momentanés. Il nous est seulement permis de souhaiter que l'act anglais de 1870 reçoive sa conclusion logique par l'adjonction d'un paragraphe qui lui permettrait d'interdire l'exportation de la houille et autres marchandises de contrebande; nous souhaitons surtout que les autres puissances se hâtent d'adopter une législation plus en rapport avec les besoins actuels que leurs vagues et incomplètes déclarations de neutralité.

§ 5. — L'asile

SECTION I

Etude générale

Dans quels cas et sous quelles conditions un Etat neutre peut-il permettre aux navires de guerre des belligérants de pénétrer dans ses ports ou dans ses eaux territoriales, c'est-à-dire leur « donner asile »? C'est ce qui nous occupera dans ce chapitre.

La question de « l'asile » n'est pas nouvelle et la plupart des auteurs s'en sont préoccupés, mais ils n'avaient fait jusqu'ici qu'en entrevoir l'import-

tance, leur attention ayant été attirée par des délits plus nettement caractérisés, tels que les hostilités ou l'équipement des navires sur territoire neutre. La guerre russo-japonaise, au contraire, a particulièrement mis en relief les difficultés auxquelles cette question pouvait donner lieu ; elle a vu se présenter de nombreux cas d'asile et dans des circonstances très différentes : tantôt c'est un navire isolé qui s'échappe d'un port bloqué et vient se réfugier dans un neutre ; tantôt un navire désarmé par le feu de son ennemi ; tantôt une escadre tout entière obligée de prendre du repos à l'abri d'un port neutre. D'un autre côté, les deux adversaires étaient dans des situations très différentes : les navires russes, qui allaient combattre très loin de leurs ports nationaux, devaient fatalement avoir recours aux neutres pour effectuer leur traversée ; les Japonais au contraire pouvaient à chaque instant relâcher dans leurs propres ports pour se réparer ou s'approvisionner. Aussi, pendant cette guerre, la question du droit d'asile et celles qui s'y rattachent, comme le charbonnage dans les eaux neutres, ont-elles soulevé les polémiques les plus violentes ; elles ont pris une importance qu'elles n'avaient jamais eue : certaines se sont précisées, d'autres se sont présentées sous une face nouvelle. Elles resteront la caractéristique de la guerre russo-japonaise.

A. — QU'ENTEND-ON PAR ASILE ?

Pour nous, la notion d'asile, en tant qu'il intéresse la neutralité, doit comprendre « tous les cas d'accès d'un navire belligérant dans les ports ou les eaux territoriales d'un Etat neutre ». Il est bon toutefois de signaler que des opinions très différentes ont été émises par les auteurs sur ce qui devait être compris sous la dénomination d'asile. D'après Kleen, la notion d'asile est inséparable de celle de refuge contre un mal ou un danger, et il dit que « son application (1) sera limitée aux occasions où le devoir humain commande exceptionnellement une suspension du droit souverain de fermer le territoire aux belligérants ». Il traite sous une rubrique distincte les autres cas d'accès en port neutre, mais en dernière analyse il ne l'accorde qu'à la véritable détresse.

D'autres auteurs, Calvo et Hautefeuille notamment, distinguent l'asile du refuge : c'est en vertu de sa souveraineté qu'un Etat est libre d'accorder ou de refuser l'asile et d'en fixer les conditions, pourvu que sa neutralité ne soit pas rompue ; le

(1) Kleen. — Lois et usages de la neutralité. T. I, page 534, édit. 1898.

refuge impliquerait au contraire l'idée de fuir un danger et serait un acte d'humanité imposé aux neutres. Mais Calvo (1) reconnaît que la réglementation contemporaine réduit l'asile à un simple « droit de refuge » et il approuve cette mesure qui, « au fond, est strictement conforme à ce que la neutralité et les exigences de la guerre maritime imposent à ceux qui ne veulent prendre aucune part, même indirecte, aux hostilités ».

L'Institut de droit international, à la session de Gand de 1906, a défini l'asile : « Le droit de l'Etat neutre de donner, dans les limites de sa juridiction, retraite à ceux qui cherchent un refuge contre les calamités de la guerre. » Nous retrouvons là la définition de Kleen ; mais, en présence des divergences d'opinions que nous venons d'indiquer, il nous semble que l'étude de l'asile doit comprendre tous les cas où un navire belligérant est admis dans les eaux neutres, quitte à nous demander s'il peut y être admis en dehors de toute idée de péril.

B. — RÉGLEMENTATION DE L'ASILE

Si l'on a discuté sur la notion même de l'asile,

1) Calvo. — Le Droit international théorique et pratique, 3^e part., liv. III.

on a encore plus discuté sur sa réglementation, et le plus grand désaccord règne tant dans la doctrine que dans le droit positif. Avant d'entrer dans les détails de la discussion, rappelons les principes généraux : Nous savons qu'un Etat neutre, en vertu de sa souveraineté même, est libre d'interdire l'accès de ses ports et eaux territoriales aux navires de guerre, à la condition que l'interdiction soit la même pour les deux belligérants. Ceux-ci n'ont pas plus le droit d'exiger l'hospitalité qu'un navire de commerce ou tout autre navire. C'est ce qu'a exprimé l'Institut de Droit international en 1900, en disant : « L'Etat neutre décide s'il y a lieu d'accorder l'asile et il en fixe les conditions. » Il est cependant moralement tenu de secourir les navires en détresse qui seraient voués à une perte certaine s'ils n'étaient recueillis dans ses ports et il ne saurait manquer à ce devoir d'humanité sans se mettre en dehors de la civilisation.

Mais si un État neutre accorde l'asile aux navires belligérants, il doit entourer cette faveur de certaines restrictions pour garantir sa neutralité : En l'absence de lois internationales, chaque État édicte les prescriptions qu'il juge nécessaires, à condition de respecter le principe général que nous avons plusieurs fois rappelé au cours de cette étude : « le territoire neutre ne doit pas servir de base d'opérations hostiles. » Ce principe

est expressément formulé dans les proclamations de neutralité, et la doctrine et le droit positif sont d'accord pour le reconnaître.

Toutefois, les difficultés et les hésitations surgissent quand il s'agit de son application au cas d'asile. Avec le développement considérable des flottes modernes, la réglementation de ce droit est devenue une des questions les plus délicates de la neutralité, et la guerre russo-japonaise a particulièrement fait apparaître le désaccord qui règne à ce sujet tant dans la doctrine que dans le droit positif.

La définition même de l'asile donnée par Kleen et l'Institut de Droit International nous montre la tendance actuelle, d'une partie de la doctrine tout au moins, de réduire l'asile aux seuls cas où, en le refusant, on manquerait aux devoirs d'humanité. D'après eux, l'asile peut seulement être accordé, sous certaines conditions déterminées :

- 1° Aux fuyards, blessés, malades et naufragés ;
- 2° Aux navires en détresse.

L'asile ne saurait être donné en dehors de ces cas de nécessité.

Nous allons étudier rapidement ces deux cas de refuge, admis par tous les auteurs et pratiqués par toutes les nations, avec les règles qui leur sont propres ; nous rechercherons ensuite si l'asile peut être accordé à des navires belligérants en dehors de tout danger. Pour abréger

autant que possible cet exposé, nous essaierons d'indiquer quelles sont les lois qui, de nos jours, peuvent être considérées comme des lois internationales et, en leur absence, tout au moins les tendances actuelles. Pour cela, nous aurons recours à la doctrine et aux proclamations de neutralité ; parmi celles-ci, nous nous occuperons presque exclusivement des proclamations anglaise et française qui peuvent être considérées comme les déclarations types des deux écoles opposées : l'école continentale et l'école anglaise.

1° Asile aux fuyards

Quand des belligérants, sentant que toute résistance est devenue vaine, franchissent, pour échapper à une destruction complète, la frontière d'un État neutre, il est de son devoir de ne pas les repousser ; il ne doit plus les considérer comme des combattants, mais comme de malheureuses victimes de la guerre, pourvu qu'ils n'abusent pas de la protection généreusement accordée pour se réorganiser et prendre part à nouveau aux hostilités. Ils seront désarmés et internés jusqu'à la fin de la guerre, qu'il s'agisse de soldats ou de marins. Seuls, quelques auteurs, influencés par la tolérance longtemps admise en faveur des guerres maritimes, ont soutenu que les navires

pouvaient reprendre la mer; mais, ainsi que Kleen nous l'indique, « la majorité des publicistes et des auteurs relève la corrélation de l'inviolabilité des territoires continental et maritime et la défense du Droit international contre l'emploi de l'un et de l'autre comme abri de fuite, avec un retour éventuel à la guerre qui ferait de l'asile un appui de ses opérations; exigent le désarmement, autant des navires de guerre belligérants s'enfuyant dans les ports neutres que de leurs troupes s'enfuyant sur le sol neutre (1). » Les malades blessés ou naufragés seraient soignés et traités ensuite comme des fuyards. L'Institut de Droit international dit expressément que l'État neutre « devra, à moins d'arrangement contraire avec les États belligérants, les garder de manière qu'ils ne puissent pas de nouveau prendre part aux opérations de guerre. »

2^o *Asile aux navires en détresse*

L'État neutre a le droit d'accorder l'asile aux navires de guerre belligérants dans les cas de détresse. On entend par là toutes les circonstances dans lesquelles un navire ne pourrait con-

(1) Kleen. — Liv. III, ch. II, art. 11, p. 153.

tinuer sa route sans le secours du neutre. Sur mer, en effet, la situation est identique, soit que le navire ait subi des avaries et se trouve sur le point de couler s'il n'est immédiatement procédé aux réparations utiles, soit que, sans vivres et sans charbon, il lui soit impossible de continuer sa route si on ne lui permet pas de se ravitailler. Dans ces deux cas, il n'est plus qu'un objet inutile devenu le jouet des flots.

En raison même des nécessités de la vie sur mer, on a cru devoir se montrer plus large pour les navires que pour les armées de terre : tandis que les soldats sont, dans tous les cas, internés jusqu'à la fin de la guerre, les navires peuvent se réparer et reprendre la mer.

Hautefeuille approuve cette différence de traitement (1) : « Un neutre, dit-il, qui accorderait à un corps belligérant de pareilles faveurs sur le territoire terrestre de ses États, violerait ses devoirs ; sur le territoire maritime, il agit dans la limite de son droit. » Kleen, lui-même, soutient que « l'asile perdrait sa signification de secours si, outre la relâche, il n'était pas permis d'acquiescer dans le lieu de refuge les objets constituant l'indispensable pour subvenir aux pressantes nécessités. »

(1) Hautefeuille. — Droits et devoirs des nations neutres, tit. VI, ch. II.

Ces réparations ne doivent pas constituer un renfort de guerre. On considère comme renfort tous objets d'armement, d'équipement ou de contrebande de guerre, et ces objets ne sauraient être fournis en aucun cas. En aucun cas non plus on ne permet l'emmarinage, si l'équipage d'un navire était devenu insuffisant, même pour les besoins de la navigation. Mais les réparations sont permises dans tous les cas où le navire désarmé ne pourrait, sans elles, continuer sa route ou serait voué à une perte certaine; que ses avaries aient été causées par le feu de son ennemi dans un combat naval (1) ou qu'elles proviennent de la tempête ou de tout autre événement naturel, la doctrine et le droit positif n'établissent aucune distinction.

Ces règles admises par la majorité des auteurs sont consacrées par le droit positif, et les déclarations de neutralité indiquent que « les bâtiments admis au bénéfice de l'asile ne peuvent, à l'aide de ressources puisées à terre, augmenter leur matériel de guerre, renforcer leurs équipements ni faire des enrôlements volontaires même parmi leurs nationaux. Il ne peut être fourni à un belligérant

(1) Il ne faut pas confondre ce cas avec celui du navire entré en fuyard, car « pour être considéré comme fuyards, et par suite désarmés, on suppose que les navires cherchent le refuge directement contre l'ennemi. »

que les vivres, denrées, approvisionnements et moyens de réparations nécessaires à la subsistance de son équipage et à la sécurité de sa navigation » (Déclaration de neutralité française, 15 février 1904).

La proclamation de neutralité anglaise admet aussi le droit aux réparations : « Le navire doit gagner la mer dans les 24 heures, dit-elle, à moins que le temps ne soit mauvais ou que le navire ne *doive être réparé*. »

Donc, l'asile doit être accordé aux fuyards à condition qu'ils soient désarmés et internés. Il est accordé encore dans tous les cas de détresse. Les auteurs actuels soutiennent qu'il ne devrait être toléré que lorsqu'il constitue « une retraite à ceux qui cherchent un refuge contre les calamités de la guerre. »

3° *Autres cas d'asile, contestés*

Nous allons voir cependant que c'est là une simple tendance qui ne peut, pour le moment du moins, être considérée comme l'expression de la loi internationale, et un État neutre n'encourrait aucune responsabilité en recevant un navire belligérant qui ne serait pas en danger.

En ce qui concerne la doctrine, la plupart des auteurs anciens, et Hautefeuille parmi les plus

connus, admettent l'entrée pacifique dans les eaux et les ports neutres en dehors de toute cause de détresse. Mais il est surtout curieux d'indiquer que, parmi les auteurs contemporains, un célèbre jurisconsulte anglais, Hall, a soutenu l'opinion suivante (1) : « La guerre maritime diffère si extrêmement de la guerre terrestre qu'un navire de guerre peut entrer et séjourner dans un port sans raisons spéciales aussi longtemps qu'il pourra lui sembler bon, et l'asile doit être considéré comme un acte de courtoisie. »

L'opinion contraire est soutenue par la plupart des auteurs modernes. Elle procède du principe admis par l'Institut de Droit international à la session de Gand de 1906, sur le rapport de Kleen, que « sont interdits l'entrée des forces de terre et de mer des belligérants dans les territoires neutres et l'usage de ceux-ci dans des buts de guerre ». Cette assimilation complète des lois de la neutralité sur mer avec celles de la neutralité sur terre est plus juridique et tend à se faire de plus en plus.

En ce qui concerne « l'usage du territoire neutre dans des buts de guerre », il est universellement reconnu, nous l'avons vu déjà, que l'Etat neutre doit empêcher que ses ports, rades et mer

(1) Hall. — International law. Part. IV, ch. III, par. 231.

territoriale, servent de base à des opérations hostiles sous forme de construction, armement, équipement de navires de guerre, ou même envoi d'armes et de charbon. Mais on hésite encore à prohiber l'entrée toute simple des belligérants dans les eaux territoriales neutres, même si aucune violence ou aucune opération hostile n'y devait être commise ou préparée. Cette défense est admise par tous relativement au territoire terrestre, mais certains auteurs ont soutenu qu'un traitement différent devait être appliqué aux flottes et aux armées. Ils ont invoqué l'exterritorialité des navires : raison de peu de valeur, semble-t-il, puisqu'en demandant asile, les navires se placent sous la protection du neutre et, par cela même, renoncent au privilège de l'exterritorialité. Ils ont prétexté encore que, sur les eaux, les limites ne peuvent être aussi nettement fixées et que la surveillance est difficile, surtout pour des côtes de grande étendue. Ils ont ajouté enfin que le passage des navires dans les eaux neutres est moins préjudiciable que celui des troupes sur terre.

L'opinion opposée nous paraît préférable : des actes répréhensibles en eux-mêmes ne sauraient se justifier par la différence du lieu où ils ont commis ou du dommage subi ; on pourra tout au plus en tenir compte pour apprécier moins sévèrement les responsabilités. Il n'y a nul motif juridique

d'établir sur mer des règles différentes de celles admises sur le continent.

Ces principes ne doivent souffrir que les exceptions imposées par la nature même des choses ; il est évident que les navires de guerre sont exposés à des dangers inconnus des armées de terre : l'impossibilité de se réparer en pleine mer ou d'y faire des provisions de « moyens d'existence purement humaine ou de locomotion » rendent l'asile indispensable dans tous les cas de détresse, mais dans ces cas seulement.

Les lois de l'humanité justifient ces exceptions en faveur de la vraie détresse, mais c'est aussi ce qui doit donner la mesure de l'aide à accorder, l'entrée dans les eaux neutres sans nécessité ne peut guère être acceptée. Le plus souvent, en effet, un belligérant, dont le seul but est de combattre son ennemi, ne viendra pas dans un port neutre sans une raison se rattachant plus ou moins directement à la guerre, et le séjour le plus inoffensif en apparence peut devenir suspect : peut-être est-il venu guetter son ennemi ou attendre en lieu sûr un moment favorable à l'attaque, tous actes qui feraient du territoire neutre une véritable base d'opérations hostiles ; « et quand même ce séjour n'aurait d'autre signification que

celle d'un repos ou d'un recouvrement, ceux-ci seraient déjà un avantage dans la guerre (1). »

Nous approuvons cette tendance de la doctrine à restreindre l'asile aux véritables cas de détresse, mais ce n'est qu'une tendance et non l'expression du droit international actuel. En effet, en ce qui concerne le droit positif, à part, les Etats Scandinaves qui, pour des raisons spéciales, ont interdit l'entrée de certains de leurs ports, tous les États paraissent admettre aujourd'hui l'entrée des navires belligérants dans les eaux neutres sans nécessité. La déclaration de neutralité française et même la déclaration anglaise, pourtant plus sévère, ne contiennent aucune disposition à ce sujet. Si le droit pratiqué tend à devenir plus strict, ainsi que nous le montreront les incidents survenus à l'occasion de la guerre russo-japonaise, ce n'est encore qu'au point de vue spécial de la durée du séjour ou de la fourniture de charbon.

4^e Règles communes à tous les cas d'asile

Nous connaissons maintenant dans quels cas les belligérants peuvent avoir accès dans les eaux

(1) Kleen. — Lois et usages de la neutralité. T. I, p. 534, édition 1898.

neutres : leur entrée, leur séjour et leur sortie sont assujettis à certaines règles qui s'appliquent à tous les cas d'asile, sauf, bien entendu, aux navires entrés « en fuyards ».

Mentionnons tout d'abord deux règles rappelées dans des termes sensiblement identiques dans les diverses déclarations de neutralité, mais qu'il n'y a pas eu lieu d'appliquer durant la guerre russo-japonaise : la première est celle qui défend la vente des prises sur territoire neutre « Aucune vente d'objets provenant de prises ne pourra avoir lieu dans les ports ou rades neutres (1). » Mais en ce qui concerne l'entrée avec prises, tandis que les mêmes instructions interdisent seulement à tout navire belligérant d'entrer ou de séjourner avec des prises dans les ports ou rades de la France ou de ses colonies pendant plus de 24 heures, hors le cas de « relâche forcée », les instructions anglaises vont plus loin et interdisent complètement l'entrée avec prises, exception étant faite pour le mauvais temps.

La seconde règle a pour but d'éviter que des hostilités se produisent dans le trop prochain voisinage d'un port neutre : il arrive assez fréquemment que des navires belligérants ennemis

(1) Déclaration française de neutralité, 15 février 1904. *Journal Officiel* du 15 février.

se réfugient ensemble dans le même port neutre ; le plus fort pourrait profiter de cette réunion fortuite pour assaillir le plus faible à sa sortie des eaux neutres. Aussi, d'après la déclaration de neutralité française, « lorsque des belligérants ou navires de commerce des deux parties belligérantes se trouveront ensemble dans un port français, il y aura un intervalle qui ne pourra être moindre de 24 heures entre le départ de tout navire de l'un des belligérants et le départ subséquent de tout bâtiment de l'autre belligérant ; ce délai pourra être étendu, en cas de besoin, sur l'ordre de l'autorité maritime (1) ».

L'Angleterre et les autres nations ont également adopté cette règle des « vingt-quatre heures » d'intervalle. La plupart des auteurs, et parmi eux Kleen, Pillet, Bonfils, voudraient voir accorder la priorité dans la sortie au belligérant le plus faible, mais ce système ne paraît pas avoir été adopté pratiquement. L'Institut de Droit International, dans son règlement de 1898, voudrait « que le droit de sortir le premier appartint au navire le premier entré, à moins qu'il ne voulût pas user de cette faculté. » Ce parti peut permettre parfois une lutte inégale, mais il a le gros avan-

(1) Instruction française au sujet de la guerre russo-japonaise en 1904. *Journal Officiel* du 15 février 1904.

tage d'être d'une application facile pour le neutre qui saura toujours quel est le premier entré.

Cette règle des 24 heures d'intervalle universellement adoptée soulève néanmoins des difficultés dans son application.

Le question du temps pendant lequel un navire de guerre belligérant peut séjourner en eaux neutres est plus importante.

Les instructions françaises ne présentent aucune limitation : « La durée du séjour dans nos ports de belligérants non accompagnés d'une prise n'a été limitée par aucune disposition spéciale. » « Mais , ajoutent-elles , pour être autorisés à y séjourner, ils sont tenus de se conformer aux conditions ordinaires de la neutralité. » (Suit l'énumération de ces conditions.)

La Grande-Bretagne, au contraire, et avec elle les Etats-Unis et plusieurs autres puissances insistent sur le départ du navire dans les 24 heures (1) : « Si, à partir de ce jour, un navire de guerre belligérant entre dans un des ports soumis à la juridiction territoriale de la couronne britannique, ledit navire devra partir et reprendre la mer 24 heures après son entrée dans ledit port, excepté en cas de mauvais temps, ou s'il lui est nécessaire de se procurer des provisions indis-

(1) Déclaration de neutralité anglaise de février 1904. Revue générale de Droit international public, 1904. Docum., p. 4 et 7.

pensables à la subsistance de l'équipage, ou s'il doit subir des réparations.»

Dans ce dernier cas, il ne doit pas continuer à séjourner dans les eaux britanniques plus de 24 heures après l'achèvement des réparations, et, en ce qui concerne le ravitaillement, ces mêmes règles indiquent « qu'aucun navire de guerre ne peut embarquer que des vivres et autres choses indispensables pour la nourriture de l'équipage et la quantité de charbon suffisante pour permettre à ce navire d'aller jusqu'au port le plus rapproché de son propre pays ou dans quelque port neutre plus proche. Et (disposition très importante), on ne devra plus fournir de charbon à ce navire dans le même port ou dans un autre port, rade ou eaux, sujets à la juridiction territoriale de Sa Majesté sans permission spéciale avant l'expiration de trois mois, à partir du temps où on lui aura fourni pour la dernière fois du charbon en eaux britanniques.» C'est la règle des trois mois.

Les restrictions ainsi apportées par la théorie anglaise pour faire respecter sa neutralité en matière d'asile sont désignées habituellement sous le nom des trois règles anglaises : des vingt-quatre heures — du port le plus proche — et des trois mois.

Ces règles anglaises ont été adoptées par un grand nombre de pays dont les principaux sont : les États-Unis, le Danemark, l'Italie, le Japon, la

Russie, la Suède et la Norwège. Elles sont plus complètes et plus strictes que « les règles françaises. » Si nous voyons, d'une part, la tendance actuelle à une sévérité toujours plus grande dans la réglementation de l'asile ; si, d'autre part, nous songeons aux innombrables difficultés d'interprétation et d'application auxquelles peuvent donner naissance les proclamations de neutralité française (se réduisant, en dernière analyse, à un exposé de principes très généreux), nous sommes obligés de reconnaître une fois de plus la supériorité des règles anglaises.

Ainsi que nous allons le voir, la guerre russo-japonaise a démontré la nécessité de règles précises et acceptées par tous les États. Nous devons cependant retenir de cette étude générale, et c'est là surtout ce que nous avons recherché dans cet exposé un peu long, qu'aucun accord international n'est intervenu pour fixer définitivement les règles de l'asile. Une certaine latitude est donc laissée aux États neutres pour l'application, à des cas particuliers, des principes généraux, seuls universellement admis jusqu'ici. C'est ce qui nous donnera la raison des controverses, souvent violentes, suscitées par les nombreux incidents de cette guerre et ce qui nous empêchera de condamner ou de louer sans mesure la conduite des neutres et des belligérants au nom de règles par trop discutées.

SECTION II

L'asile pendant la guerre russo-japonaise

Les précédents ne nous seront ici que d'un faible secours. Jusqu'à nos jours, l'admission des navires belligérants dans les eaux neutres n'avait été que peu contestée. Pendant la guerre de Sécession, les navires confédérés séjournèrent constamment dans les ports britanniques, malgré la promulgation de la règle anglaise limitant à 24 heures la durée du stationnement. Nous avons déjà indiqué que de plus graves atteintes furent portées au droit de neutralité pendant cette guerre, et que toutes les réclamations furent soumises au fameux arbitrage de Genève. Or il est à noter que, dans l'opinion des arbitres, la responsabilité des neutres n'est jamais engagée parce qu'il donne asile aux belligérants, même sans condition de durée ; il faut que d'autres faits : équipement, fourniture d'armes ou de munitions, etc., viennent s'y ajouter. L'Angleterre ne fut pas inquiétée à ce sujet et d'autres nations, la France entre autres, permirent aux navires belligérants de séjourner longtemps dans leurs ports sans qu'aucune réclamation leur fût adressée pour cela.

Pendant la guerre russo-japonaise, au contraire,

la question de l'asile a primé toutes les autres ; les Japonais ont protesté à chaque instant, au nom des principes du droit international, contre le séjour des Russes dans les eaux neutres. Mais il ne faudrait pas voir là la preuve d'une conception plus nette des droits et des devoirs de la neutralité. L'asile avait pour l'un des belligérants, les Russes, une importance qu'il n'avait pas pour l'autre : sans les ports neutres, les Russes ne pouvaient se rendre sur le théâtre des hostilités ou y demeurer, il était donc tout naturel que les Japonais aient essayé de le faire considérer comme un secours belliqueux et partial accordé à leurs ennemis.

Examinons les cas d'asile qui se sont produits pendant la guerre russo-japonaise :

A. — L'ASILE APRÈS LA BATAILLE DE PORT-ARTHUR DU 10 AOÛT 1904

1^o Après la bataille du 10 août (1) à Port-Arthur, un certain nombre de navires russes : le Césarevitch, le Novick et deux torpilleurs se réfugièrent au port allemand de Kiao-Tchéou. Le gouvernement allemand leur ordonna de repartir après les

(1) *Temps et Journal des Débats*, 14, 15, 16, 17, 19, 24 août 1904.

réparations utiles à la navigation, ou de désarmer. Le Novick reprit la mer et les autres furent désarmés. L'attitude de l'Allemagne était ainsi en tous points conforme au droit international.

2° L'Askold et le Grossovoï à Shangaï

Deux autres navires russes : le croiseur Askold et le destroyer Grossovoï entrèrent à Shangaï dans la nuit du 11 août. Le malheureux croiseur portait les traces d'un combat acharné : la plupart de ses canons étaient hors d'usage, toutes ses cheminées criblées d'obus, l'une d'elles coupée au ras du pont. Au-dessus de la ligne de flottaison, de larges trouées faites par les obus. L'Askold portait à bord plus de 50 blessés. Tout à bord était dans un état lamentable.

Le contre-torpilleur Grossovoï, qui s'ancra dans le port près de l'Askold, ne paraissait pas avoir combattu récemment, l'extérieur du navire était intact ; le motif donné pour son entrée dans le port était l'urgence de réparations à ses machines.

Aussitôt, le consul du Japon à Shangaï demanda officiellement que les deux navires eussent à quitter immédiatement le port ou à subir le désarmement. Le tao-taï, préfet du port, ayant

engagé à cet effet des négociations avec les fonctionnaires russes, le consul de Russie déclara que ni l'Askold ni le Grossovoï ne se trouvaient en état de reprendre la mer avant d'être réparés.

Les ingénieurs des douanes chinoises, ayant évalué officieusement à dix-huit jours pour le Grossovoï, à vingt-huit pour l'Askold, le délai nécessaire pour effectuer les réparations, le consul japonais protesta énergiquement contre toute réparation de nature à améliorer l'état des navires russes au point de vue du combat, soutenant qu'il ne tolérerait que les réparations indispensables pour permettre aux navires de reprendre la mer. Il menaça la Chine, si elle n'observait ce principe, d'en faire assurer lui-même l'exécution.

Le tao-taï, effrayé, priait formellement, le 13 août, le consul russe de prendre ses dispositions pour que l'Askold et le Grossovoï quittent le port dans les vingt-quatre heures. Le consul russe fit alors observer que la demande chinoise était contraire aux lois de la neutralité, un délai raisonnable devant, d'après ces lois, être accordé aux navires pour leurs réparations urgentes. Cependant l'Askold remonta la rivière. Il entra le 14 août dans un dock de réparation appartenant à une Compagnie anglaise, mais cette mesure transitoire ne satisfait personne ; les autorités chinoises étaient indécises sur les mesures à prendre, les Japonais réclamaient toujours le désarmement

et les Russes soutenaient de leur côté que cette demande ne pouvait être examinée parce que déraisonnable. Un contre-torpilleur japonais était alors envoyé à Shangaï. Sous sa menace, le tao-taï, de plus en plus intransigeant, interdisait à l'Askold toute réparation de chaudière, et affirmait au consul russe que la Chine elle-même désarmerait les navires, en retenant les équipages prisonniers, s'ils n'obéissaient à l'injonction qui leur était faite. En même temps il pria le consul de la Grande-Bretagne d'inviter la Compagnie des Docks à n'effectuer à bord de l'Askold que les réparations strictement nécessaires. Enfin, ne sachant plus quel parti prendre, il eut recours au doyen du corps consulaire étranger, le consul des États-Unis à Shangaï. Celui-ci convoquait pour le lendemain tout le corps consulaire en une réunion extraordinaire.

Cette assemblée eut lieu le 22 août, sous la présidence du consul général des États-Unis. Treize puissances s'y trouvaient représentées. Le consul du Japon, adoptant une attitude intransigente, protesta violemment contre la présence des navires russes dans le port et contre la conduite de la Chine qui manquait, disait-il, à ses obligations de puissance neutre; il ajouta que les Japonais se trouvaient dès lors en droit d'entrer eux-mêmes dans le port pour y saisir les navires russes.

De son côté, le consul russe protesta contre l'arrivée du contre-torpilleur japonais et soutint que les navires russes avaient le droit de demeurer dans le port jusqu'à la fin des réparations.

Le consul des Etats-Unis, à son tour, déclara que son gouvernement n'avait nulle intention d'intervenir dans le différend et qu'il se bornerait à prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection des biens des Américains.

Finalement, on ne décida rien, et on en référa aux autorités de Pékin. En attendant, tous les travaux étaient suspendus à bord de l'Askold pendant quarante-huit heures et les consuls demandaient des instructions à leurs gouvernements respectifs. A l'unanimité, on déclara cependant que la Chine, tout en en référant aux consuls étrangers, n'en conservait pas moins son entière responsabilité de puissance neutre.

Après toutes ces tergiversations, la Russie se décida à intervenir et, le 28 août, fit procéder au désarmement des navires.

C'était la seule solution possible, la seule qui pût couper court à toute complication internationale ; les difficultés semblaient donc aplanies, mais restait à régler le sort des équipages.

Le consul russe proposait de suivre le précédent établi dans l'affaire de la canonnière Mandjur : les hommes seraient renvoyés en Russie sur

leur parole de ne plus servir pendant toute la guerre.

La Chine semblait disposée à adopter cette solution; mais le Japon déclara exiger le maintien des équipages russes en territoire chinois, exigence fondée sur la conduite des marins du Varyag et du Koreietz qui avaient repris du service dans l'escadre de la Baltique, violant ainsi leurs engagements. Le consul japonais ajouta que l'escadre du général Uriu demeurerait dans les parages de Shangaï jusqu'à l'exécution des conditions exigées. Il notifiait en même temps aux consuls neutres que tout navire quittant le port avec des marins russes à son bord serait infailliblement capturé.

Le malheureux tao-taï dut en référer encore à Pékin; mais satisfaction complète était donnée au Japon, et les marins russes débarqués et casernés dans la partie qui est concession française depuis l'occupation de Shangaï par les alliés en 1900.

Dans cet incident de Shangaï, l'attitude du gouvernement chinois n'a pas été, de tous points, correcte. Certes, il paraissait tout d'abord vouloir autoriser l'Askold et le Grossovoï à exécuter dans son port toutes les réparations nécessaires. Efficrayé ensuite par les menaces japonaises, il revenait bientôt sur sa décision, ordonnait la cessation des travaux ou même le départ immédiat. Il est

cependant hors de doute que ces navires, qui avaient subi d'importantes avaries les empêchant de tenir la mer, avaient parfaitement le droit de venir exécuter dans un port neutre les réparations qui leur étaient nécessaires pour reprendre leur route. Et cela, conformément aux règles admises à la fois par les déclarations de neutralité anglaise et française.

Les prétentions japonaises étaient donc exagérées et sans aucun fondement sérieux. Cependant le désarmement est obtenu et les équipages sont internés jusqu'à la fin des hostilités.

Il est intéressant de rapprocher le cas de ces deux navires de celui du *Reshitelny* à Tché-Fou que nous avons étudié plus haut à propos des hostilités en territoire neutre : le *Reshitelny*, poursuivi au cours d'un combat naval, pénètre dans un port neutre en fuyard ; il devait être désarmé et le gouvernement chinois ne devait pas lui permettre de repartir. L'*Askold* et le *Grossovoï* au contraire, ayant échappé aux poursuites de l'ennemi, sont obligés par les avaries qu'ils ont subies de relâcher dans un port neutre, ils pouvaient s'y réparer et reprendre la mer.

B. — LE DIANA A SAÏGON

Le port français de Saïgon servit aussi de lieu

(1) *Temps*, 12 mai 1905.

de refuge au croiseur russe *Diana*. Sommé de repartir après les réparations urgentes ou de désarmer, le commandant du *Diana* opta pour ce dernier parti. L'équipage fut maintenu à Saïgon et le commandant donna sa parole d'honneur de ne plus prendre part aux hostilités. A plusieurs reprises, des bruits coururent sur le soi-disant départ des marins du *Diana*. Ces bruits n'étaient peut-être pas d'ailleurs dénués de tout fondement puisque, malgré la parole donnée, un certain nombre d'officiers de la *Diana* quittaient Saïgon le 12 septembre 1904, à bord du *Polynésien* de la Compagnie française des Messageries maritimes pour aller reprendre du service dans l'escadre de la Baltique qui appareillait à Libau. Les autorités françaises, parfaitement au courant, fermaient les yeux, et le capitaine de frégate Séménof, qui se trouvait à bord du *Polynésien*, nous dépeint l'art consommé avec lequel les officiers de ce transport, les passagers eux-mêmes, parmi lesquels M. Deloncle, député de l'Indo-Chine, feignaient d'ignorer leur véritable identité : On prenait d'innombrables précautions pour ne pas donner l'éveil aux Anglais qui se trouvaient à bord ou à des espions japonais qui auraient pu s'y trouver aussi, car « le premier croiseur venu de la flotte auxiliaire japonaise pouvait arrêter notre paquebot et exiger qu'on

lui livrât la contrebande de guerre, dont nous étions (1). »

Ils purent en effet rejoindre à temps l'escadre de la Baltique et le gouvernement français pouvait être blâmé de ne pas avoir fait tout ce qu'il aurait dû faire pour empêcher les officiers russes de reprendre les armes.

Mais ce qui est plus intéressant à souligner dans l'incident de Saïgon, c'est l'attitude du gouvernement français donnant l'ordre au *Diana* de repartir dès qu'il aurait effectué les réparations indispensables. Ce procédé est d'autant plus étrange que la France a toujours défendu le séjour illimité des belligérants dans ses ports. Ainsi elle a été forcée de renoncer à sa déclaration de neutralité qui spécifie : « le séjour d'un navire belligérant dans un port français n'est limité par aucune disposition spéciale » ; et elle a adopté les dispositions de la proclamation de neutralité anglaise, limitant ce séjour. Certainement aucune loi internationale, aucune convention ne lui interdisait d'admettre le séjour des navires dans ses eaux territoriales, sans limitation de durée, la Russie était en droit d'y compter, et c'est peut-être la raison qui l'avait déterminée à choisir un port

(1) « Sur le chemin du sacrifice » (Carnet de route du capitaine de frégate Séménof, traduit par de Balincourt), p. 14.

français pour se réfugier. Ne pourrait-on pas reprocher à la France d'avoir ainsi modifié sa façon d'agir au cours des hostilités ?

Ces divers cas d'asile que nous venons de passer en revue ont été rapidement solutionnés, non parce qu'on avait pour cela des règles précises et universellement adoptées, mais parce que la Russie a toujours cédé facilement aux prétentions japonaises en consentant à se priver de plusieurs navires. Elle savait que ces unités ne pouvaient plus lui être très utiles, qu'elles n'avaient aucune valeur stratégique et seraient fatalement détruites par l'ennemi. Il est certain que si l'Empire du Czar avait eu en Extrême-Orient des ports où il eût pu reconstituer une escadre, il aurait cherché à conserver et réparer ses navires. De graves discussions n'auraient pas manqué de surgir alors tant au sujet de la nature des réparations qu'à propos des délais plus ou moins longs à accorder pour les effectuer ; et, au lieu de nous trouver en présence des simples considérations de fait qui ont dicté les décisions des Russes, nous aurions sans doute quelques considérations juridiques. En l'état, on ne saurait tirer grand enseignement des solutions intervenues ; un point est toutefois intéressant à retenir : la France a été obligée d'abandonner les règles qu'elle avait suivies jusqu'à ce jour mais qui ne paraissent plus en harmonie avec le droit international. C'est une nouvelle manifes-

tation de la tendance actuelle à restreindre le droit d'asile.

C. — LA FLOTTE DE LA BALTIQUE

Les incidents les plus graves en matière d'asile ont été provoqués par l'escadre de la Baltique pendant sa traversée de Libau en Extrême-Orient.

La question de l'asile s'est alors présentée sous un jour nouveau. C'était la première fois qu'une flotte avait la témérité de parcourir une aussi longue étape sans avoir sur sa route un port de sa nationalité. Elle devait être obligée d'avoir recours aux neutres et plus particulièrement à la France « amie et alliée ». Les Japonais, enhardis par leurs premières victoires, ne pouvaient manquer de protester violemment contre les nombreux séjours de l'escadre russe dans les ports français dont ils n'avaient, eux, nul besoin. L'Angleterre appuya à plusieurs reprises les prétentions japonaises, si bien que l'on eut parfois de vives inquiétudes au sujet de l'extension possible du conflit. Aussi les séjours de la flotte de la Baltique dans les eaux françaises ont-ils déclenché des polémiques passionnées. Malheureusement chaque polémiste ne nous paraît avoir voulu donner un tour juridique à son argumentation que

pour obscurcir encore davantage la question au mieux de ses intérêts nationaux.

1° *Les faits*

Quels sont les faits ? On a beaucoup admiré cette conception grandiose de faire parcourir à une flotte la monstrueuse étape de Libau à Vladivostock et sa propre réalisation par l'amiral Rodjestvinsky. Toutefois, si l'on en croit les notes du capitaine Séménof, les officiers les plus expérimentés et l'amiral lui-même paraissent avoir nettement compris dès le début l'inutilité d'un pareil effort et « qu'ils allaient expier de sanglante façon les fautes qu'ils n'avaient pas commises (1). » D'après eux, leur flotte, ou plutôt leur « Armada » n'était qu'un « troupeau cosmopolite de navires trop neufs, mal construits et inachevés, ou trop vieux et remis en état trop hâtivement. » Les équipages, recrutés pour la plupart au dernier moment un peu partout, n'avaient jamais vu la mer. Et c'est à cette flotte qu'incombait la tâche formidable de vaincre la flotte japonaise, « vraie flotte de combat, entraînée et déjà victorieuse », appuyée sur des bases d'opérations aussi nombreuses

(1) « Sur le chemin du sacrifice » (Carnet de route du capitaine de frégate Séménof, traduit par de Balincourt).

qu'admirablement organisées. Ce n'est que grâce à des prodiges d'énergie que les Russes arrivèrent jusqu'à Tsoushima où ils furent si aisément écrasés.

Au point de vue de la neutralité, les incidents commencent presque au début du voyage. La flotte de la Baltique (1) quitte Libau le 13 octobre 1904 et un malheureux incident, que nous verrons plus loin marque son passage au large des côtes anglaises (2).

Elle est devant Cherbourg le 24 octobre et deux flotilles de torpilleurs s'y arrêtent pour faire des vivres et du charbon au moyen des transports qui les accompagnent et sans entrer en communication avec la terre (1). Cet arrêt provoque les premières réclamations japonaises, formulées par Motono, consul du Japon à Paris. Le gouvernement français répond que les navires russes s'étaient approvisionnés en pleine mer et à l'aide de leurs propres charbonniers, que, par conséquent, il ne devait pas intervenir : il n'y avait pas asile.

Une deuxième fois, le 29 novembre, deux contre-torpilleurs et un croiseur, retardés par des avaries, s'arrêtaient à Cherbourg pour se réparer.

(1) Articles de M. Georges Villiers dans le *Temps*, 11 et 12 mai 1905.

(2) Il est fait allusion ici à l'incident de Hull.

Le ministre de la marine, consulté par le préfet maritime, donna l'autorisation de réparer les avaries subies, après avoir vérifié qu'elles étaient de nature à compromettre la sécurité de l'équipage et de la navigation (1).

Bien que de pareilles réparations fussent autorisées d'après les principes de la plus stricte neutralité, le gouvernement japonais remit une note de protestation.

Le 28 octobre, le gros de l'escadre est à Vigo où elle effectue des réparations et fait du charbon ; quelques jours après, à Tanger, elle y charbonne et prend des vivres pendant trois jours. Mais le sultan du Maroc, assisté de toutes les légations, invite l'amiral russe à vider les lieux sans délai.

Le 12 novembre, l'escadre mouille en rade de Dakar (2), où sont déjà vingt-cinq vapeurs charbonniers allemands et anglais qui commencent immédiatement le charbonnage. Elle y stationne plusieurs jours malgré la rumeur qui avait circulé en ville que le gouverneur général ne lui permettrait pas de rester plus de 24 heures (3).

L'escadre relâche ensuite sur les côtes du Gabon où des charbonniers l'attendent ; elle s'y

(1) *Journal le Temps*, du 1^{er} décembre 1904.

(2) Avec la flotte russe. Capitaine Bouteiller, *Revue de Paris*, 15 mars, 15 avril, 15 mai 1908.

(3) *Journal le Temps*, des 14 et 17 novembre 1904.

approvisionne durant quatre jours, de houille, d'eau et de vivres.

Le 6 décembre elle est à Great fish Bay. Mais immédiatement on lui dépêche un petit aviso portugais dont le commandant vient rendre visite à l'amiral, lui disant qu'il ne lui accordait que vingt-quatre heures de séjour et que « si les Russes ne se conformaient pas à ses représentations, il ouvrirait le feu avec ses canons contre leur flotte qui aura violé les lois de la neutralité ».

Les Russes se sont beaucoup moqués de ce navire portugais et le capitaine du « bateau nourricier » (1) l'Espérance qui convoyait la flotte de la Baltique se plaint que : « ce ne fut une bonne étape pour personne par la faute de ce petit aviso qui s'était trouvé là juste pour gêner la flotte dans son charbonnage. Il y avait, ajoute-t-il, des navires de guerre dans les autres baies où Rodjestvinsky avait mouillé, mais les commandants savaient être ailleurs au passage des Russes et n'arrivaient que trois ou quatre jours après pour ne pas les gêner. »

Nous ne partageons pas le mépris des Russes pour le petit aviso portugais ; nous estimons au contraire qu'il a fait son devoir, et si nous comparons son attitude énergique à la coupable tolérance des autorités françaises, nous reconnaissons

(1) « Sur le chemin du sacrifice » (Carnet de route du capitaine de frégate Séménof, traduction du commandant de Balincourt).

que les Japonais avaient quelque raison de protester contre le gouvernement français qui, malgré ses assurances, laissait aux Russes toute latitude.

Fin décembre, la flotte double le cap de Bonne-Espérance et arrive à Madagascar dans les premiers jours de janvier 1905. Un autre tronçon sous les ordres de l'amiral Felkersam était passé par la Méditerranée et s'était arrêté à Alger pour prendre du charbon, mais les quantités fournies étaient minimales, bien au-dessous du chiffre autorisé par la coutume internationale. Nouvelle escale à Djibouti, et le Japon proteste préventivement, priant le gouvernement français de veiller à ce que les Russes ne se servent pas des eaux territoriales françaises comme d'une base pour les opérations militaires.

a) *Le séjour de la flotte à Madagascar.* — Suivant l'itinéraire adopté à Tanger, dit Séménof, le point de concentration de l'escadre à Madagascar devait être Diégo-Suarez, magnifique port au N.-E. de l'île, point d'appui pour la marine de guerre en même temps que rade de refuge pour les bâtiments de commerce français. Mais, sur les réclamations du Japon, le gouvernement français interdit ce point de ralliement et désigna Nossi-Bé. Mais, avoue plus loin Séménof, « on avait l'impression qu'on n'avait protesté que pour la forme ». Il paraît que St-Pétersbourg

avait été trop prompt à s'affoler : « la France, tout en nous proposant d'aller à Nossi-Bé, se préparait visiblement à nous recevoir à Diégo-Suarez ; on avait mouillé en rade des bouées, les ateliers des Messageries Maritimes avaient renforcé leur personnel » (1).

L'amiral Felkersam arriva le premier à Nossi-Bé et le 10 janvier toute la flotte y était réunie. Depuis cette date jusque vers le 4 mars, date de son départ, elle se prépare activement à la lutte : elle embarque sans cesse du charbon et chaque navire, en dehors de ses soutes, « en mettait jusque sur le pont. » Tous les soirs des contre-torpilleurs sortent en éclaireurs pour fouiller les baies. La nuit, ce sont des exercices sans fin et le jour aussi : exercices de canon, de torpille, d'embarcation, de simulacre de débarquement. Un va-et-vient était organisé avec Tamatave et Diégo-Suarez où l'on allait chercher les dépêches, Nossi-Bé ne possédant pas le télégraphe.

Le 9 février, l'administrateur en chef de la province de Majunga vient, non pour protester, mais pour saluer l'amiral Rodjestvinsky. Et les Russes ne repartent que le 4 mars, ils sont donc restés à Madagascar deux longs mois ; les diverses parties

(1) « Sur le chemin du sacrifice » (Carnet de route du capitaine de frégate Séménof, traduction du commandant de Balincourt).

de l'escadre se sont réunies dans les eaux françaises ; n'y a-t-il pas eu là violation de neutralité ? M. Motono, ambassadeur du Japon, eut à ce sujet deux conversations avec M. Delcassé, la première au mois de janvier, la seconde au mois de mars. Il signala au gouvernement français les agissements des Russes dans les eaux madécasses, leur reprochant notamment d'être restés plus d'un mois dans les eaux territoriales françaises, d'avoir procédé à des exercices de tir, utilisant ainsi dans des buts de guerre « le temps nécessaire aux autres échelons pour rejoindre l'escadre » et de s'être ravitaillés constamment au moyen d'un va-et-vient organisé avec la terre. Le gouvernement français ordonna une enquête d'après laquelle : « jamais la flotte russe n'avait été mouillée dans la zone de trois milles qui constitue les eaux territoriales ». Ce résultat est plutôt surprenant si on le rapproche des récits de témoins oculaires dignes de foi comme le capitaine de l'Espérance ou le commandant Séménof.

Les faits, en dépit de l'enquête officielle, sont pour nous suffisamment établis : la flotte de la Baltique s'est approvisionnée de combustible dans les eaux françaises (au moyen de ses propres charbonniers, il est vrai), mais ces approvisionnements ont été nombreux et considérables ; elle s'y est fournie de vivres (de vivres et autres objets jugés indispensables pour la nourriture de

l'équipage seulement, dira-t-on), mais elle est restée en relations constantes avec la terre au moyen d'un va-et-vient ; elle y a opéré la jonction des différentes escadres ; elle y a parachevé l'éducation de ses équipages au moyen d'exercices appropriés, ce qui équivalait à l'augmentation de la puissance militaire.

Peut-on, dans ces conditions, raisonnablement soutenir que les Russes « n'ont pas fait du lieu de leur résidence une base d'opérations hostiles » ? Peut-on arguer, d'après les termes de la déclaration de neutralité française, que « le séjour des navires dans les ports français n'est limité par aucune disposition spéciale » ; que « la jonction n'est pas indiscutablement une violation de neutralité » ? Il est possible que chacun de ces actes pris isolément puisse ne pas être considéré comme un manquement aux devoirs d'un Etat neutre, d'après les lois françaises et même d'après le droit international ; mais n'est-il pas évident qu'ajoutés les uns aux autres ils forment un ensemble permettant de juger que les Russes ont fait de Madagascar une base d'opérations dont « le signe caractéristique, d'après M. Charles Dupuis, secrétaire de l'Institut de Droit international, est l'usage continu des eaux territoriales neutres. » Quant à la distance tolérée de trois milles que l'enquête prétend avoir été respectée, est-elle fixée de façon si absolue que le délit de violation existe ou n'existe

pas suivant que le lieu de mouillage varie de quelques encablures ? Pour nous, il n'est pas douteux que la France a manqué manifestement dans ces circonstances à ses devoirs de neutralité les plus élémentaires.

b) La flotte russe dans les eaux indo-chinoises.
— Le départ de la flotte des côtes de Madagascar fit taire momentanément les Japonais, mais ils firent entendre des protestations plus violentes encore dès que la présence de Rodjestvinsky fut signalée, le 14 avril, sur les côtes indo-chinoises. Le gouvernement français se décida cette fois à déployer quelque activité pour faire respecter sa neutralité. On en discuta même à la Chambre et M. Jaurès dit que, « dans les mers d'Extrême-Orient, il faudra veiller à ce que la neutralité de la France soit sérieusement respectée ». M. Rouvier, alors président du Conseil, répondit que « le gouvernement veillerait avec le même soin de tous les instants, afin qu'aucun incident ne nous expose à des dangers ou à des humiliations (1). »

Malgré ces assurances, dès son arrivée à Cam-Ranh, la flotte russe y faisait du charbon et des vivres et, le 19 avril, quand la plupart des transports furent délestés de tout ce qu'ils contenaient, on les envoya à Saïgon charger du cardiff que les

(1) Journal *le Temps* du 20 avril 1905.

Russes y avaient en entrepôt. Cependant, le 21 avril, sur l'ordre du gouvernement français, l'amiral de Jonquières, commandant en sous-ordre l'escadre française des mers de Chine, vint notifier aux Russes l'injonction de quitter les eaux territoriales françaises dans les 24 heures et le lendemain toute la flotte s'éloignait; l'amiral de Jonquières l'escorta jusqu'à la limite des eaux françaises et se rendit ensuite à Saïgon annoncer officiellement que l'escadre russe avait quitté les côtes d'Annam pour se diriger vers l'Est. Ce départ donna satisfaction au Japon: on remarqua aussitôt le ton plus modéré des autorités et de la presse japonaise, et la note suivante parut clore cette série d'incidents: Après un résumé des pourparlers engagés avec la France, elle se termine ainsi: « Le gouvernement français a donné l'assurance qu'il a pris et prendra à l'avenir toutes les mesures nécessaires pour que la neutralité soit rigoureusement respectée (1). »

Cette rigoureuse neutralité fut toute relative, car à peine l'amiral de Jonquières eut-il disparu que les Russes interrompirent encore leur route et vinrent mouiller à Port-Dayô, dans la baie de Vanfong: « c'était une halte indispensable pour le personnel épuisé », dit Séménof, et ils y demeu-

(1) Clunet. — Journal de Droit international privé, p. 502, année 1905.

rèrent malgré leur promesse de partir, car, ajoute Séménoff, « le moral était si bas qu'il nous était absolument indifférent d'être accusés d'avoir manqué à la parole donnée (1). »

La présence de Rodjestvinsky, connue presque immédiatement à Tokio, suscita les protestations japonaises les plus vives qui se soient produites pendant toute cette guerre. Les principaux journaux de Tokio considèrent l'expulsion de Cam-Ranh comme « une simple farce » en raison des facilités accordées ailleurs. Ils déclarent encore « que le moment est venu où le devoir impératif de la défense nationale oblige le Japon à agir résolument (2). » D'autres journaux émettent l'avis que la seule mesure efficace à prendre, c'est que le Japon mette l'embargo sur les navires de commerce français, dans les eaux d'Extrême-Orient, ou invite la France à abandonner son attitude et à se déclarer franchement en faveur de la Russie.

La presse anglaise a soutenu les prétentions japonaises avec la dernière énergie. Le « Times » estimait que le Japon ne pouvait attendre indéfiniment le résultat des enquêtes ouvertes et il concluait par cette menace : « On ne pourrait com-

(1) « Sur le chemin du sacrifice » (Carnet de route du capitaine de frégate Séménof).

(2) *Le Temps*.

mettre une plus déplorable erreur de l'autre côté de la Manche que de supposer qu'on peut traiter d'un cœur léger les plaintes de nos alliés. » L'incident fut porté devant les Chambres, en Angleterre, et le député Walthon demanda à M. Balfour « s'il voulait faire une déclaration au sujet des démarches entreprises par le gouvernement britannique dans le but d'empêcher une déclaration de guerre entre l'Angleterre et la France. » Balfour rassura les Chambres en exposant que le gouvernement français avait adressé des représentations à Saint-Pétersbourg et des ordres aux autorités coloniales ; mais le fait même d'avoir songé à la possibilité de l'extension du conflit reflétait la gravité de la situation.

En présence de telles complications, le gouvernement français, dès qu'il connut la présence des Russes à Port-Dayo, envoya à nouveau une division de son escadre, commandée par l'amiral de Jonquières, avec mission de veiller au respect de la neutralité. En même temps, M. Beau, gouverneur général de l'Indo-Chine, dépêchait le résident français de Nha-Trang à Rodjestvinsky pour le prier de se conformer aux règles de la neutralité et de s'éloigner. Détail piquant : ce pauvre résident ne pouvait supporter la moindre promenade en mer ; il suivit donc la plage et n'arriva tout à fait fourbu « qu'au bout de trois jours, après avoir voyagé nuit et jour, pour le bien du

service (1). » Ses pénibles efforts furent récompensés ; il arriva à temps pour arracher à Rodjestvinsky la promesse de quitter Port-Dayo. Et il partit en effet le 3 mai, toujours sous la surveillance de l'amiral de Jonquières. Mais les Russes ne s'éloignèrent pas, ils attendaient la division Nébogatoff et ils revinrent encore une fois à Van-Fong pour charbonner, « espérant pouvoir faire leur plein avant qu'on les priât de partir » et « le tour fut joué en une nuit », dit Séménof (2).

L'escadre Nébogatoff les ayant enfin rejoints, ils partirent définitivement.

2^o Appréciation des incidents soulevés par la flotte de la Baltique au point de vue du droit international.

Voici terminé le récit des événements qui ont marqué les divers séjours de la flotte de la Baltique dans les eaux territoriales françaises. Nous avons vu en même temps le détail des réclamations japonaises à propos de chacun de ces incidents. Toutes ces réclamations avaient été reprises en bloc lors du séjour des escadres russes sur les côtes indo-chinoises et les Japonais essayèrent de démontrer, en s'appuyant sur les principes du

(1) « Sur le chemin du sacrifice » (Carnet de route du capitaine de frégate Séménof).

(2) *Idem.*

droit international, que la France avait laissé violer les lois de la neutralité. Jetons nous-même un regard d'ensemble sur tous ces incidents et demandons-nous si la conduite de la France a été conforme aux règles admises, ou, en leur absence, à l'esprit des principes généraux.

Pour prétendre avec raison que la France avait manqué à ses devoirs de neutre, le Japon devait tout d'abord prouver la matérialité des faits. Or ces faits ont été le plus souvent contestés à la suite d'enquêtes plus ou moins sérieuses, et, en présence de deux affirmations contradictoires, il est bien difficile de rétablir la vérité vraie. Toutefois, ainsi que nous l'avons vu à propos de chaque incident, il semble résulter des documents que nous avons consulté, de l'aveu même des Russes et de ceux qui ont été en rapport avec eux pendant leurs escales dans les eaux françaises, que la flotte de la Baltique a séjourné longuement dans ces eaux ; qu'elle y a organisé un va-et-vient avec la côte, qu'elle y a fait du charbon, des vivres, des exercices pour se préparer au combat. Le gouvernement français lui-même a paru, à un moment donné, reconnaître le bien-fondé des réclamations japonaises, puisqu'il a exigé à plusieurs reprises le départ des Russes qui s'obstinaient à utiliser les côtes indo-chinoises. Et quand le Japon, jamais satisfait, lui demandait de prévenir le retour de ces faits, il ne les a pas contestés, mais il a fait

observer seulement « qu'il lui était impossible d'exercer une surveillance préventive efficace sur des côtes aussi étendues que les côtes indo-chinoises encore parfois désertes, et pourvues d'un très petit nombre de postes télégraphiques (1). »

Nous pouvons donc admettre que les Russes ont commis les actes incriminés par le Japon. Et quoi d'étonnant à ce que les Russes aient abusé des eaux territoriales françaises, puisque le gouvernement français leur avait laissé toute latitude jusqu'à leur arrivée sur les côtes indo-chinoises, et qu'à ce moment même, malgré les ordres plus sévères qui leur arrivaient de Paris, les autorités coloniales ne demandaient « qu'à fermer les yeux » et à pratiquer à l'endroit des Russes « une neutralité bienveillante ». Mais, pour que la responsabilité de la France ait été engagée, il aurait fallu établir que ces actes constituaient des infractions aux lois de la neutralité.

(1) On sait, en effet, que cette côte se déroule sur plus de 2.000 kil. et on ne peut les comparer aux côtes de la métropole.

A cette déclaration d'impossibilité d'exercer efficacement une surveillance préventive, le baron Suyematzù, ministre de l'Intérieur du Japon, alors à Paris, répondait dans le *Temps* du 14 mai : « Ce qui est impossible, c'est que le Japon accepte d'une grande puissance comme la France une telle raison. Un État qui est impuissant à faire respecter sa neutralité s'exclut lui-même du bénéfice des droits accordés aux neutres et substitue à sa propre action celle des puissances belligérantes. Pas un instant je ne veux admettre que la France puisse consentir à rien de tel et j'estime qu'elle peut faire respecter sa neutralité. »

Ce côté juridique de la question est plus délicat. Voici, en effet, les griefs principaux articulés par le gouvernement de Tokio :

1° Des provisions de charbon auraient été livrées aux flottes russes dans les eaux françaises : à Cherbourg, Dakar, Alger, Djibouti, Majunga, etc., et des réparations auraient été effectuées dans les mêmes conditions.

2° Les escadres russes auraient séjourné pendant une durée excessive dans les eaux françaises, notamment à Nossi-Bé, à Madagascar et sur les côtes de l'Indo-Chine (baies de Cam-Raph et de Hon-Koë).

Mais ce sont là des points pour lesquels aucune règle n'est universellement établie et le comité de la Ligue maritime de France, au cours d'une réunion tenue sous la présidence du vice-amiral Gervais, n'a pas manqué de faire valoir pour la défense de la France (1) :

1° Qu'il n'existe pas de règles universellement admises (faisant allusion sans doute à la durée de séjour).

2° Que la France, comme toute autre puissance, a établi ses règles particulières de neutralité conformes à ses traditions nationales.

(1) Renseignements puisés dans divers articles rapportés dans Clunet, 1905.

3° Que pour son honneur et sa sécurité la France ne peut ni ne doit modifier, au cours des hostilités engagées, les règles qu'elle a solennellement affirmées.

Ce dernier argument ne manque pas de valeur et il est certain que les Russes auraient été en droit de se considérer comme lésés si, pendant la durée de la guerre, la France avait modifié les règles de sa déclaration pour restreindre les facilités sur lesquelles ils se croyaient en droit de compter.

Mais la France avait-elle besoin de modifier sa déclaration de neutralité pour empêcher les Russes d'abuser de son hospitalité ? Nous ne le croyons pas. Certes, la France n'a pas adopté la règle « des vingt-quatre heures », et le séjour des navires belligérants non accompagnés de prises « n'est limité par aucune disposition spéciale ». Pourtant, pour bénéficier de ce séjour illimité, les navires belligérants, entre autres conditions, « ne peuvent en aucun cas faire usage d'un port français dans un but de guerre » ; ils doivent en outre « s'abstenir de toute enquête sur les forces, l'emplacement ou les ressources de leurs ennemis ; ne pas appareiller brusquement pour poursuivre ceux qui leur seraient signalés, en un mot s'abstenir de faire du lieu de leur résidence la base

d'une opération quelconque contre l'ennemi (1) »... Et plus loin : « il ne peut être fourni à un belligérant que les vivres, denrées et moyens de réparations nécessaires à la subsistance de son équipage ou à la sécurité de sa navigation (2) ». Nous avons vu de quelle manière les Russes ont utilisé leurs longs séjours dans les eaux territoriales françaises : à chaque escale, il se ravitaillaient en charbon et en vivres au moyen de navires convoyeurs, sans que le gouvernement français ait jamais songé à limiter la quantité embarquée. Les eaux madécasses ont servi à la jonction des diverses fractions de la flotte russe qui s'y étaient donné rendez-vous et qui se sont concentrées à Nossi-Bé. Pendant plusieurs mois ils ont séjourné à Madagascar, recevant des ordres de St-Pétersbourg et se préparant par tous les moyens possibles à la guerre. D'ailleurs, c'est continuellement, depuis son départ de Libau, que la flotte de la Baltique s'est servie des eaux territoriales françaises, et, sans la base des possessions françaises, jamais la Russie n'aurait pu entreprendre une pareille expédition.

Elles lui étaient indispensables, non seulement pour arriver jusque sur le théâtre des hostilités,

(1) Déclaration de neutralité française du 15 février 1904.

(2) *Idem*.

mais encore pour s'organiser et se préparer au combat, car, ne l'oublions pas, cette flotte était improvisée, sans entraînement et sans cohésion. Les Russes l'ont reconnu eux-mêmes ; et leur obstination à revenir sans cesse sur les côtes indo-chinoises malgré les défenses de la France, qui sous la pression du Japon se souvenait un peu tard de ses devoirs de neutre, malgré même la parole donnée, est le plus formel aveu qu'ils ne pouvaient se passer des eaux françaises.

La France aurait peut-être pu soutenir que chacun de ces faits pris isolément, ou même, ce qui eût déjà été plus difficile, que chaque escale en particulier ne constituait pas une violation de neutralité. Pourrait-elle raisonnablement nier que leur ensemble présente tous les caractères d'une assistance de nature à améliorer sensiblement les conditions de combat des Russes, et qu'il constitue en conséquence « l'usage continu des eaux territoriales neutres dans un but de guerre » ? ce qui est la définition même de la « base d'opérations » dont parle la proclamation de neutralité française.

D'après nous, il résulte incontestablement de l'étude même de la neutralité (de la doctrine et du droit positif à la fois) que les règles françaises ne sauraient recevoir une autre interprétation. Ainsi comprises et appliquées, elles nous paraissent à la rigueur suffisantes pour faire respecter

la neutralité en ce qui concerne l'asile et l'on peut alors les accepter et les défendre. Si, au contraire, comme le prétend la Ligue maritime, ce qui est en somme l'expression de l'opinion française, ces règles peuvent légitimer des actes comme ceux qu'a accomplis la flotte de la Baltique, c'est la condamnation sans appel de la législation de neutralité française déjà très insuffisante. Mais, si nous prétendons que la France pouvait, avec une meilleure interprétation de ses propres déclarations, se montrer plus sévère, nous soutenons plus nettement encore qu'elle le devait surtout au point de vue du droit international.

Certes, les règles anglaises plus précises et plus complètes qui ont prévu exactement la durée de séjour des navires belligérants dans les eaux neutres, les réparations qui peuvent y être effectuées, la quantité de vivres ou de charbon qui peuvent être fournies et le délai imposé entre deux livraisons de fournitures, ne sont pas encore le droit international ; mais nous avons vu la tendance actuelle à réduire l'asile aux seuls cas de détresse, l'idée d'asile étant de nos jours inséparable de secours humanitaire. Le Japon n'avait donc nul besoin, pour formuler ses accusations contre la France, d'imaginer une théorie nouvelle qui n'avait rien de juridique ; de soutenir, par exemple, que le cas de l'amiral Rodjestvinsky n'est pas prévu par le droit international, que sa marche « est

hostile en elle-même », qu'« à une telle distance du théâtre des hostilités tout secours doit être considéré comme une violation de neutralité (1) ». Il lui suffisait de soutenir que l'asile accordé à la flotte de la Baltique ne présentait aucun des caractères de l'asile « donné dans un but humanitaire à un navire en détresse », car ce n'est qu'à l'aide des ports et des côtes de la France et de ses colonies qu'elle a pu se rendre sur le théâtre des hostilités et se préparer à la guerre : c'est un véritable secours belliqueux que la France lui a fourni ; elle a détourné l'asile de son véritable but, et les réclamations japonaises étaient justifiées dans leur ensemble.

En résumé, si la réglementation française, en matière de neutralité, peut à la rigueur être interprétée conformément au droit international, elle a le grave défaut de ne contenir que des principes généraux qui laissent une trop grande latitude pour leur application à des cas particuliers. Les règles de neutralité anglaise, adoptées aussi par le Japon, et au nom desquelles il protestait, répondent mieux aux tendances actuelles du droit des gens et aux conditions de la guerre maritime moderne. A plusieurs reprises, le gouvernement français, sous la pression des polémiques déchaî-

1 Point de vue japonais : Opinion du baron Suyetmatzù. *Le Temps*, 11 mai 1905

nées en Angleterre et au Japon et qui allaient presque jusqu'à des menaces de guerre, a dû renoncer à l'interprétation trop bienveillante qu'il leur avait tout d'abord donnée, pour se rapprocher de la conception anglaise des devoirs de la neutralité. Afin d'éviter de pareilles..... hésitations (nous n'osons dire incohérences), ne serait-il pas préférable de remanier, ou plutôt de compléter la législation en cette matière ? Et si les règles anglaises sont celles qui répondent le mieux aux besoins actuels, si elles s'accordent mieux avec l'esprit de la neutralité, pourquoi ne pas les adopter ? Signalons toutefois, en passant, un grave inconvénient d'ordre tout politique : Si l'on restreignait l'asile aux seuls cas de détresse, si l'on adoptait la règle anglaise de vingt-quatre heures, toute guerre maritime lointaine serait rendue extrêmement difficile, sinon impossible, pour toutes les nations, sauf pour l'Angleterre qui a su se ménager des ports et entrepôts sur toute la surface du globe. Ce serait la consécration de sa suprématie maritime. Et pour nous bien convaincre que ce n'est pas le souci du droit international mais bien celui de ses intérêts qui a inspiré ces lois à la pratique Angleterre, songeons à cette phrase écrite par un Anglais : « Il est impossible de comprendre les vues britanniques en matière de droit international si l'on ne garde pas toujours devant les yeux ce principe, savoir : la suprématie

navale est le but unique vers lequel tend le droit britannique tout entier. »

§ 6. — Le charbonnage dans les eaux neutres.
Généralités.

La question du charbonnage dans les eaux neutres, une des plus importantes, des plus discutées et des plus récentes qui se posent à propos de l'asile, mérite d'être traitée à part, à cause de son importance même (1).

Nous savons quelles quantités énormes de houille dévorent aujourd'hui les navires de guerre. Il sont par suite obligés de renouveler sans cesse leur approvisionnement. Un grand nombre d'Etats sont forcés d'acheter ce combustible à des nations étrangères et d'aller même s'en réapprovisionner dans les ports de ces nations, faute d'entrepôts à eux, utilement disposés sur la route suivie par leurs flottes. On comprend dès lors l'émotion soulevée quand, au cours de la guerre russo-japonaise, l'Angleterre émit la théorie du refus de charbon aux belligérants dans les eaux

1 Nous nous sommes surtout inspiré dans ce chapitre de l'article de M. Lapradelle : La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres. *Journal de Droit international public*, 1905, p. 331 et suiv.

neutres. M. de Lapradelle, qui a écrit sur ce sujet un remarquable article dont nous nous inspirons souvent dans ce qui va suivre, nous dit « qu'il n'est pas de problème plus grave et plus troublant », et de fait il restera comme la caractéristique de cette guerre. Comme pour la durée du séjour des navires belligérants dans les eaux neutres, nous allons retrouver ici une tendance à modifier le droit d'asile dans le sens d'une plus grande rigueur.

1° Les précédents

Avant la guerre russo-japonaise, on n'avait jamais songé à la possibilité d'interdire complètement la fourniture du charbon aux belligérants, mais seulement à ne pas leur livrer des quantités illimitées.

Ainsi réduite, la question s'est posée pour la première fois au cours de la guerre de Sécession. On y prêta, en somme, peu d'attention, les autres violations de neutralité étant bien plus flagrantes. Aussi pendant les premiers temps des hostilités, les navires confédérés ne se gênèrent pas pour s'approvisionner dans les ports neutres, principalement anglais, à cause de leur proximité, et aussi parce que l'Angleterre s'était montrée nettement sympathique à leur cause. Mais les libertés accordées aux navires confédérés, notamment

au Sumter et au Nashville, étaient telles que le gouvernement de Washington protesta auprès des autorités britanniques, trouvant ces facilités « excessives ». Et l'Angleterre formula bientôt ses fameuses instructions du 31 janvier 1862, disant : « Un navire belligérant pourra dans un port neutre prendre du charbon des particuliers, moyennant deux conditions :

1° Il ne prendra que ce qui lui est nécessaire pour se rendre dans le port national le plus proche.

2° Il ne pourra s'approvisionner de nouveau, soit dans le même port, soit dans un autre port ou territoire maritime quelconque anglais avant l'expiration d'un délai de trois mois.»

Malgré la proclamation de ces règles, l'Angleterre continua à accorder aux Sudistes les mêmes facilités que par le passé (Cas du Florida, de l'Alabama) (1).

On sait qu'une fois la guerre terminée, le règlement des Alabama Claims fut confié à des arbitres qui se réunirent à Genève et qui durent s'inspirer des règles de Washington, en particulier de celle qui interdit au gouvernement neutre de « permettre que ses ports ou ses eaux deviennent la base d'opérations hostiles ». Ils s'occupèrent aussi de la « question spéciale des approvisionnements de charbon accordés aux navires confédérés dans les

(1) Voir notre chapitre sur l'équipement.

ports britanniques ». Il est à noter que les arbitres ont admis que la fourniture de charbon n'était pas par elle-même une violation de neutralité ; il fallait qu'elle se joignît à d'autres circonstances qui établissent une véritable participation aux hostilités ; remarquons aussi que l'arbitre anglais (sir Alexandre Coekburn) considère qu'assimiler l'approvisionnement en charbon dans les eaux neutres à la prise d'une base d'opérations navales est une « conception absurde » que jamais la Grande-Bretagne n'a pu vouloir accepter ». Le terme base d'opérations s'applique seulement au navire qui se sert d'un port ou d'une eau territoriale comme lieu d'attente de l'ennemi pour l'attaquer, puis revient de nouveau s'approvisionner et recommence son attente, puis « son attaque ». D'après le jugement même des arbitres, « afin de donner à des approvisionnements de charbon un caractère contraire à la règle qui interdit à tout belligérant l'usage des ports et des eaux neutres comme base d'opérations navales, il faut que lesdits approvisionnements aient été faits dans des circonstances de temps, de personnes et de lieu qui concourent à leur attribuer ce caractère. » Et, en somme, l'Angleterre n'encourut aucune responsabilité sur ce point.

Pendant la guerre hispano-américaine, en 1898, une curieuse question se posa : l'escadre espa-

gnole était partie par Suez pour Manille. A Port-Saïd, elle demanda du charbon à l'Egypte ; elle devait regagner le port national le plus proche : en l'espèce, était-ce Cadix ou Manille ? Faut-il tenir compte de la direction du voyage ?... En fait, des navires vinrent s'approvisionner d'Espagne où ils retournèrent.

Pas de grands progrès d'ailleurs durant cette guerre, pas plus qu'en 1870. On doit retenir cependant que beaucoup d'Etats, dans leurs déclarations de neutralité, se sont appropriés les règles anglaises de 1862. Mais la France ne prononce pas le mot « charbon. » « Il ne peut être fait, dit-elle, que les approvisionnements nécessaires..... à la sûreté de sa navigation. » En somme, rien dans les précédents ne faisait prévoir cette thèse du refus total que va soutenir l'Angleterre pendant la guerre russo-japonaise. Pour s'expliquer ce changement, il faut songer que la situation politique de l'Angleterre était alors différente de ce qu'elle était pendant la guerre de Sécession : en 1861, elle se montrait favorable aux Sudistes qui avaient besoin de son charbon et de ses ports ; en 1904, ses faveurs allaient aux Japonais qui pouvaient se suffire. Cette nouvelle doctrine s'est élaborée peu à peu au cours de la guerre russo-japonaise ; au début le gouvernement britannique fit une déclaration de neutralité semblable aux précédentes, avec cette

différence cependant que les mots « ou jusqu'à une destination plus rapprochée » furent remplacés par ceux-ci : « ou à quelque destination neutre nommée plus rapprochée. »

2^e Déclaration du Khédive d'Égypte

Mais le Khédive d'Égypte, évidemment sur les conseils de l'Angleterre, formula une exigence nouvelle dans sa proclamation (1) du 12 février 1904 : « Désormais aucun navire de guerre des puissances belligérantes ne pourra faire du charbon avant d'avoir obtenu des autorités compétentes une autorisation écrite spécifiant la quantité de charbon qui peut être accordée (suivant la règle du port le plus proche-précédemment mentionnée). Avant de donner une telle autorisation, les autorités devront avoir une déclaration écrite, dûment signée de l'officier commandant le navire de guerre, indiquant la destination de son voyage et la quantité de charbon déjà à bord. » Suit un modèle de la déclaration portant en outre que le

(1) Ministère des Affaires étrangères d'Égypte. *Journal Officiel* du gouvernement égyptien du 12 février 1904. Rapporté Clunet, 1904, p. 467.

commandant « s'engage sur l'honneur » à ce que son navire, après avoir quitté le port égyptien de..... se rende immédiatement, et par la route directe, dans le port de... (port destinataire). Cette déclaration ne fut pas suivie par les autres puissances, et si le Danemark, la Suède et la Norvège, crurent devoir fermer leurs ports, sauf en cas de détresse, cela s'explique par des raisons spéciales, et l'Angleterre ne pouvait y trouver les éléments d'un « a fortiori. »

En même temps que les autorités égyptiennes apportaient cette innovation dans le droit pratique, la doctrine anglaise émettait les théories qui sans doute l'avaient inspirée. Cette question du charbon passionne davantage encore l'opinion publique, surtout en Angleterre, quand la Russie, après la sortie désastreuse du 10 août, décide de tenter un suprême effort et d'envoyer de nouveaux navires dans les mers de Chine. Ces navires ne pouvaient être lancés que des ports de la Baltique et devaient inévitablement relâcher fréquemment dans les eaux neutres pour se réapprovisionner, la Russie ne possédant aucun point d'appui le long de cette formidable étape. En d'autres termes, la flotte de la Baltique ne pouvait accomplir son œuvre sans le concours indirect des tiers ; ne faisait-elle pas précisément ces tiers responsables en partie de ces hostilités. L'alliée du Japon avait sans hésitation soutenu la thèse du refus complet de char-

bon, mais le transport de ce combustible par charbonniers anglais dans les ports non militaires du Japon était considéré comme licite en vertu même de sa théorie de la contrebande relative ; et n'était-il pas contradictoire d'interdire aux particuliers de livrer ce même combustible aux belligérants dans les ports anglais ?... Lawrence (1), qui s'occupa de ce délicat problème, indiqua qu'il n'y avait aucune contradiction, car « il serait judicieux que les neutres ne permissent pas aux navires de guerre de s'en approvisionner pour la guerre, tandis que les belligérants ne devraient pas tenter d'arrêter un commerce neutre en charbon se proposant de subvenir aux besoins de la population civile du pays ennemi ». Mais, en même temps, il exprime la crainte qu'une prohibition totale ne soit pas encore possible, car « la France n'est pas encore venue à notre point de vue d'il y a quarante ans, et nous ne pouvons attendre de nos voisins l'adoption de la règle de la prohibition totale, en dépit de sa nécessité manifeste, pour assurer la perfection de la neutralité et pour exaucer l'universel désir de restreindre l'aire de la guerre ».

Lawrence n'invoque donc la règle du refus de charbon que comme un idéal encore irréalisable. Mais bientôt de graves événements provoquaient une grosse émotion dans l'opinion publique an-

(1) Professeur au Royal naval College de Cambri lge.

glaise : plusieurs navires anglais avaient été arrêtés par les Russes sous prétexte qu'ils transportaient de la contrebande de guerre ; l'un d'eux même, le Knight-Commander, fut coulé. L'Angleterre, entravée dans son commerce, prétendit que la Russie cherchait « à porter un coup mortel » au commerce anglais, elle usa de représailles par une conception plus sévère de sa neutralité.

3° *Proclamation du gouverneur de Malte*

Finalement, dit Holland (1), le gouvernement britannique prit une mesure plus rigoureuse que nécessitait la marche offensive vers les eaux orientales de la flotte russe du Pacifique. Le 8 août, il envoya des instructions à tous les ports britanniques. C'est à la suite de ces instructions que, le 12 août 1904, le gouverneur de Malte publia ses fameuses instructions : elles rappelaient d'abord « que les navires belligérants sont admis dans les ports neutres, en considération des exigences de la vie sur mer. » Il y était dit ensuite « que ce principe ne va pas au point de mettre les navires de guerre belligérants à même d'utiliser les ports

(1) « Les devoirs des neutres dans la guerre maritime et les événements récents », par Thomas Erskine Holland, conseiller du roi, professeur de Droit international à l'Université d'Oxford.

neutres directement en vue d'opérations hostiles. Les instructions ajoutaient que la règle promulguée précédemment, en tant qu'elle se rapporte à la quantité de charbon pouvant être fournie aux navires de guerre belligérants, dans les ports britanniques, durant la présente guerre, ne doit pas être entendue comme ayant une application quelconque au cas d'une flotte belligérante se dirigeant soit vers le théâtre de la guerre, soit vers une position ou des positions en ligne de route dans le but d'intercepter les navires neutres soupçonnés de transporter de la contrebande de guerre. Pareille flotte, était-il dit, ne sera pas autorisée à faire usage, en quelque manière, d'un port, d'une rade ou des eaux soumis à la juridiction de Sa Majesté, dans le but de faire du charbon, soit directement du rivage, soit de charbonniers accompagnant la flotte ; peu importe que les navires de cette flotte se présentent devant le port, la rade ou les eaux prémentionnées, en même temps ou successivement. La même pratique sera suivie par rapport aux navires de guerre belligérants isolés procédant en vue des opérations de guerre ci-dessus définies ; toutefois, il y a la réserve que ces dispositions ne s'appliquent pas au cas de navires cherchant refuge à raison de détresse de mer actuelle (1). »

(1) Malta Government Gazette, 12 août 1901.

M. de Lapradelle critique fort cette proclamation maltaise. D'après lui elle a seulement l'air de revêtir une apparence d'exception, car, « précédée par le livre de M. Lawrence, l'ordonnance maltaise essaie vainement de se limiter au cas d'une flotte qui peut, sans les ports neutres, attendre son ennemi. Son esprit dépasse la lettre. Plus récemment encore, l'amiral de Horsey, ayant appris qu'une partie de l'escadre russe avait fait du charbon à Cherbourg, écrivait qu'une telle conduite était contraire au droit des gens, qui défend, disait-il, de donner aucune aide aux belligérants. Le raisonnement va loin : donner du charbon, en quelque cas que ce soit, c'est toujours fournir une aide. Sous l'apparente coloration d'une hypothèse d'exception, c'est d'une façon très générale que la Grande-Bretagne tend à faire entrer dans le droit des gens moderne l'interdiction de charbonner dans les eaux neutres. »

M. de Lapradelle s'étonne de la transformation qui s'est opérée de 1862 à 1904. En 1862, c'est à peine si l'on interdisait la fourniture de charbon faite directement par l'État neutre et les dépôts de charbon par les belligérants sur son territoire. En 1904, toute fourniture de ce combustible est interdite, sauf en cas de « détresse actuelle ». « Rien, dit-il, dans la sentence arbitrale de Genève ne faisait prévoir cette nouvelle règle ; c'est donc son intérêt seul qui l'a poussée (l'Angleterre), elle

veut s'éviter des ennuis pendant la neutralité et conserver pendant la guerre les avantages que lui donne ses nombreuses possessions éparses à travers les mers ; c'est ce qui dès la guerre de Sécession l'a poussée à évoluer dans le sens de la restriction à la fourniture de charbon. « Il dit que M. Adams « fait bon marché de la règle des trois mois et du port national le plus proche et n'admet l'illégalité du secours de charbon que joint à l'emploi des eaux neutres comme base d'opérations hostiles. « Pour lui, ces restrictions ne sauraient, en effet, se justifier juridiquement, et il essaie de le démontrer : Il reconnaît que les neutres doivent remplir le devoir d'abstention, mais quand Lawrence dit « qu'il est de l'essence de la neutralité de ne donner aucune aide aux belligérants », il crée, toujours d'après M. de Lapradelle, volontairement une équivoque : Ce qui est interdit, c'est l'aide « dans un but hostile, or la fourniture de charbon ne revêt pas ce caractère : Il faut, en effet, distinguer ce qui sert au combat et ce qui sert à la navigation, le devoir des neutres étant « de resserrer les conditions de la guerre, non celles de la navigation ».

Le charbon ne sert pas à combattre, mais seulement à naviguer, « la vitesse en elle-même est innocente ».

De même qu'avant l'application de la vapeur aux navires de guerre on n'avait jamais songé à

interdire la vente des voiles en port neutre, de même il est abusif d'interdire la vente du charbon.

Il ne voit pas en quoi l'importance grandissante du charbon a pu modifier sa nature et faire d'une fourniture inoffensive en 1862 une fourniture hostile en 1904.

D'ailleurs pourquoi ne pas autoriser le charbonnage puisque les réparations sont admises par tous les États, par l'Angleterre elle-même ? Le navire qui entre dans un port hors d'état de naviguer, par suite d'avaries, est dans les mêmes conditions que celui qui ne peut poursuivre sa route par manque de combustible ; le secours apporté est donc de même nature, et c'est là, dit-il, une contradiction inexplicable.

Pour M. de Lapadelle le refus de charbon ne se justifie pas plus que le refus des vivres. A la condition toutefois que les deux belligérants puissent également prendre de ces marchandises chez les neutres, qui n'ont d'ailleurs pas à se préoccuper si, en fait, l'inégalité des conditions géographiques ou militaires rend ces fournitures plus utiles à l'un des belligérants qu'à l'autre.

Une seule chose doit être interdite, c'est la fourniture de charbon par les magasins de la marine ; mais les particuliers peuvent se livrer à ce commerce, car « le devoir de neutralité ne pèse pas sur les ressortissants ». Pour lui la différence est grande entre faire et laisser faire. Il reconnaît que

l'armement des navires de guerre, même par l'industrie privée, est interdit ; mais c'est un plus grand scandale de laisser embarquer des armes que de laisser livrer quelques tonnes de charbon.

A plus forte raison ne veut-il pas voir un secours belliqueux dans le fait de laisser une flotte se ravitailler en charbon dans les eaux neutres au moyen de ses propres charbonniers. En résumé, pour M. de Lapradelle, la thèse du refus de charbon ne peut se justifier juridiquement, et si l'Angleterre et notamment MM. Lawrence et Holland l'ont défendue avec une telle énergie, c'est uniquement parce que « par cette nouvelle maxime le droit de la neutralité mettrait la sanction dernière à l'Impérialisme britannique. »

A première vue, les arguments de M. de Lapradelle sont des plus séduisants. C'est très habilement qu'il exagère la portée de la proclamation maltaise. Il critique la théorie anglaise comme si, dans tous les cas, elle interdisait la fourniture de charbon, la considérant comme hostile en elle-même, et sans vouloir examiner, d'après les principes mêmes de la neutralité, si le charbon, fourni dans les conditions indiquées par la proclamation maltaise, ne constitue pas réellement un secours hostile.

Or, la déclaration, inspirée, nous le reconnaissons, par la théorie soutenue en Angleterre, n'interdit pas la fourniture de charbon en elle-même

et dans tous les cas : en principe, les règles du port le plus proche et des trois mois d'intervalle restent applicables ; on ne refuse ces facilités qu'à une flotte belligérante se dirigeant soit vers le théâtre de la guerre, soit vers une position ou des positions en ligne de route, dans le but d'intercepter les navires neutres soupçonnés de transporter de la contrebande de guerre, ou à des navires isolés procédant à une des opérations de guerre ci-dessus définies. Mais les règles de 1862 reprennent leur application quand il s'agit de navires cherchant refuge à raison de détresse de mer actuelle.

Ces règles nous paraissent ainsi en conformité absolue avec les principes admis en matière de neutralité. L'asile ne devrait pas être la règle ; et le refus d'entrée des eaux neutres l'exception, comme est heureux de le constater M. de Lapradelle. Nous avons vu que la tendance actuelle est d'assimiler le plus possible les règles de la neutralité maritime à celles de la neutralité sur terre ; nous avons vu que le principe d'après lequel est régie l'entrée des belligérants sur le territoire neutre est, d'après Kleen : « Les défenses contre les incursions des belligérants atteignent leur point culminant dans l'interdiction de leur entrée toute simple sur le territoire neutre, quand même aucune violence n'y serait commise. » Les nécessités, les dangers de la vie sur mer y ont fait appor-

ter certaines exceptions en faveur des navires belligérants au nom des principes d'humanité. Aucune raison juridique ne justifie ce traitement plus favorable. Logiquement donc, en dehors des cas où la fourniture de charbon est accordée à la véritable détresse, elle devrait être interdite de la façon la plus absolue, ainsi du reste qu'une utilisation quelconque des eaux territoriales. Cette opinion est celle de plusieurs auteurs, de Kleen entre autres.

D'après lui, « le navire entré en détresse proprement dite doit quitter le port dès qu'il est hors de danger, et afin de prévenir tout abus du port qui pourrait résulter d'un séjour prolongé, des limites sont prescrites, même pour la jouissance des moyens d'existence et seules les visites accidentelles sont tolérées : un approvisionnement régulier ou périodique ferait du port d'asile un entrepôt. » Et ailleurs : « ne sera réputée aide défendue l'assistance humaine qu'accorde un Etat neutre en permettant que les navires belligérants se fournissent dans ses ports de moyens d'existence et de locomotion ». Ainsi Kleen permet la fourniture de charbon, mais en cas de détresse, ne l'oublions pas, et accidentellement, c'est-à-dire qu'il faut que, contrairement à ses prévisions, et par un hasard malheureux, fuite devant le mauvais temps, par exemple, ou pour toute autre cause imprévue, le belligérant se trouve dans

l'impossibilité de continuer sa route. Mais si, à l'avance, il décide de s'arrêter tel jour dans tel port pour se ravitailler afin de se livrer ensuite à une opération hostile, ou pour se rendre sur le théâtre de la guerre, jamais on ne pourra voir là un cas de détresse et on devra refuser les marchandises demandées : des escales prévues à l'avance avec la certitude d'y trouver à se ravitailler équivaudraient, en effet, à un entrepôt établi par le belligérant lui-même.

Si cette question a été à peine effleurée par Kleen et les auteurs les plus récents, c'est uniquement parce que des violations plus graves avaient jusque-là préoccupé l'opinion publique. Mais du moment qu'ils considèrent que l'entrée dans les ports neutres est une simple tolérance, ou plutôt une pratique regrettable, reste des anciens abus, et qu'elle ne devrait être accordée qu'en cas de détresse, ils auraient peut-être adopté les vues anglaises, au sujet du charbonnage dans les cas visés par la proclamation de Malte.

L'opinion de certains des arbitres réunis à Genève à l'occasion des Alabama Claims est également intéressante à signaler, et bien qu'ils aient laissé, eux aussi, la question de la houille au second plan ; contrairement aux dires de M. de Lapradelle, on peut y trouver en germe les idées qu'a plus tard essayé d'introduire dans le droit

pratiqué la proclamation du gouvernement de Malte. Citons Adams, arbitre des Etats-Unis :

« La conduite la plus sûre dans une circonstance critique serait de refuser absolument d'approvisionner les vaisseaux d'aucun belligérant, « si ce n'est peut-être en cas de détresse. »

Et plus loin : « La difficulté est évidente de savoir souvent distinguer les cas de charbon donné à chacune des deux parties pour les aider impartialement à se rendre à d'autres ports, de ceux où il fut fourni pour servir comme base d'opérations hostiles. Il est clair qu'une ligne doit être tirée quelque part où jamais un neutre ne permettra de prendre du charbon à quelque belligérant que ce soit. De ce dilemme je ne puis sortir que de cette manière : la fourniture de charbon à un belligérant n'engage pas la responsabilité du neutre quand cette fourniture est faite en réponse à une demande présentée de bonne foi, dans le seul but de satisfaire un dessein légitime ouvertement indiqué ; d'autre part, la même fourniture implique une responsabilité si l'on peut démontrer que la concession a été faite soit expressément, soit tacitement en vue d'aider ou d'achever l'exécution d'un acte hostile. »

D'autres arbitres avaient émis des opinions semblables. Si nous les rapprochons des théories que professent les auteurs modernes en matière d'asile, les nouvelles règles anglaises ne nous

apparaîtront que comme une application logique, à certains cas spéciaux, des principes admis : le fait nouveau, au moins au point de vue militaire, de la flotte de la Baltique se rendant à une guerre si lointaine, a attiré l'attention sur un cas spécial de l'usage des eaux neutres. Les règles appliquées jusqu'ici ont paru insuffisantes, on les a complétées, et c'est toujours ainsi sous la pression des événements que les lois nouvelles se créent.

M. de Lapradelle reconnaît qu'« il est de l'essence même de la neutralité de ne donner aucune aide aux belligérants ». Mais le charbon ne constitue pas pour lui une aide hostile. Il nous paraît au contraire difficile de contester que fournir du charbon à un belligérant pour lui permettre de se livrer aux opérations visées par la déclaration du 10 août 1904, constitue un véritable secours belliqueux et doit être interdit sous peine de violer la neutralité. Dans la guerre maritime actuelle, un navire sans charbon n'est plus guère qu'une épave, bien moins utilisable que s'il était sans armes ni munitions, car, dans ce dernier cas, il pourrait encore surveiller l'ennemi ou transporter les dépêches, etc. Par conséquent, fournir du charbon à un navire qui va se livrer à un acte d'hostilité quelconque, c'est le mettre à même d'accomplir cet acte, c'est violer le devoir d'abstention. On ne saurait affirmer de bonne foi, en effet, que la fourniture de charbon qui permet à

une flotte d'aller à la recherche et à l'attaque de son adversaire, est un secours moins efficace que celle de quelques munitions. Il nous paraît impossible de séparer ce qui sert à la navigation de ce qui sert au combat : pour qu'un navire soit vraiment en mesure de faire campagne, il doit être pourvu de l'un et de l'autre.

On ne peut non plus prendre au sérieux cet argument ; qu'autrefois la vente des voiles était permise aux navires de guerre, et, en 1862, la fourniture de charbon. La nature du charbon n'a certes pas changé, mais si autrefois on ne songeait pas à en interdire la vente, c'est uniquement parce qu'on était moins respectueux des principes de la neutralité. Il fut bien jadis un temps où de vraies batailles se livraient couramment dans les eaux neutres sans que personne songeât à protester ? Qui oserait cependant avancer de nos jours que de pareils actes peuvent être tolérés ?

M. de Lapradelle ne reconnaît-il pas d'ailleurs lui-même qu'accorder du charbon dans certains cas c'est dépasser les limites d'une « assistance humaine », puisqu'il interdit aux États neutres de livrer le charbon directement de ses magasins. Plaçons-ous en effet dans un cas d'aide purement humanitaire, le sauvetage de naufragés par exemple, personne ne blâmerait un État neutre de les recueillir sur ses propres navires.

Si, à cause de sa nature même, le charbon n'est

pas une aide qu'il est défendu de fournir à un belligérant, pourquoi présenterait-il ce caractère dès lors qu'il proviendrait des magasins de l'Etat. Qu'il nous soit permis de citer à ce propos l'opinion de Halleck : « Les devoirs qui incombent aux citoyens et aux sujets découlent exactement du même principe que ceux qui incombent aux gouvernements des puissances neutres. S'il approvisionne l'ennemi de munitions ou d'autres articles de contrebande, bien que les mobiles puissent être différents, la faute morale reste la même ; par ses agissements il prend personnellement part à la guerre. » Un Etat neutre n'est-il pas, théoriquement du moins, responsable des violations de neutralité, commises par ses ressortissants sur son territoire ? Nous reconnaissons toutefois qu'il y a une nuance entre la fourniture faite directement par l'Etat et celle faite par les particuliers, mais il faudra seulement en tenir compte pour l'appréciation de la responsabilité encourue.

La proclamation maltaise interdit aux navires belligérants de faire du charbon dans les eaux territoriales, « soit directement du rivage, soit de charbonniers accompagnant la flotte. » Ici, nous le reconnaissons, l'aide fournie est moins importante ; elle existe cependant, ne serait-ce que l'abri de la côte ; l'opération s'y fera plus facilement qu'en pleine mer où elle présente toujours

d'énormes difficultés ; puis le belligérant sera sûr de ne pas être inquiété par son adversaire qui ne peut se livrer à des actes d'hostilités dans la limite des eaux territoriales. Longtemps à l'avance, il a pu assigner à ses charbonniers le lieu de rendez-vous, et ils l'auront précédé et attendu sans courir le risque d'être capturés comme porteurs de contrebande de guerre.

Ainsi, en résumé, nous estimons que la proclamation de Malte n'est qu'une application des principes de la neutralité et le complément des lois anglaises, infiniment plus complètes déjà que les lois continentales, les françaises par exemple.

L'Angleterre considère que le charbon est un objet de contrebande relative, susceptible d'être saisi par les belligérants en pleine mer. Elle prétend qu'un Etat neutre doit interdire l'envoi de ses ports du charbon, envoyé directement à des navires belligérants ; logiquement et à fortiori, elle devait interdire la fourniture de charbon faite aux navires de guerre eux-mêmes dans ses propres ports ou dans ses eaux territoriales.

Tout cela nous paraît strictement conforme aux principes de la neutralité. Le gouvernement neutre est responsable de toutes les violations de neutralité qui se commettent sur son territoire parce que là le belligérant ne peut avoir le droit de se faire justice lui-même, sinon on retomberait dans tous les anciens abus. En pleine mer, au con-

traire, les neutres n'ont pas à intervenir, car les belligérants se font justice eux-mêmes. Mais c'est là la théorie de la contrebande de guerre.

Cette idée de restriction dans la fourniture du charbon est aussi celle de M. Nys, professeur à la Faculté de droit de Bruxelles (1): « L'assistance qu'il est loisible de prêter n'est nullement illimitée en ce qui concerne les vivres et le charbon ; il faut qu'il y ait manque et on ne peut fournir que le strict nécessaire. En d'autres mots, il n'est pas possible qu'une flotte s'arrête à tous les ports, complétant à chaque arrêt ses approvisionnements et remplissant sans cesse ses soutes de combustible. » Et plus loin : « ce qui est contraire à tout droit, c'est que des Etats neutres ouvrent leurs ports aux navires de guerre des belligérants ou tolèrent qu'ils se ravitaillent dans leurs eaux territoriales. »

L'Angleterre est en somme allée moins loin qu'elle n'aurait pu puisqu'elle n'a pas complètement fermé ses ports en dehors des cas de détresse. Nous sommes toutefois d'accord avec M. de Lapradelle quand il dit qu'elle a été guidée plutôt par son intérêt que par les considérations juridiques que nous venons d'exposer. Le contraire nous eût plutôt étonné, et d'ailleurs M. Lawrence ne le

(1) Indépendance belge, 25 nov. 1904. Rapporté dans Clumet, 1904, p. 1046.

cache pas : « Il n'est pas douteux, dit-il, que nos intérêts seraient servis par une complète prohibition. Comme nous avons plus de stations de charbon que toute autre puissance et de plus grandes facilités pour approvisionner nos flottes par des charbonniers, nous ne manquerions pas de trouver avantage à un changement qui rendrait le belligérant dépendant de ses propres ports ou de ses propres charbonniers. »

En définitive, est-il désirable, en raison même de la situation particulière de l'Angleterre, que les autres États adoptent les restrictions qu'elle essaie de faire passer dans la pratique ? Cette question que nous nous sommes déjà posée à propos de l'asile est une question d'ordre politique que nous n'avons pas à envisager ici ; notre seule préoccupation dans toute cette discussion a été de dégager purement et simplement les principes au point de vue strictement juridique sans nous laisser influencer par aucune considération étrangère.

4^e Le charbonnage dans les eaux neutres et la flotte de la Baltique

Examinons rapidement quelle a été en fait la conduite des neutres à l'égard de la flotte de la Baltique :

En présence de l'inéluctable nécessité de s'approvisionner maintes fois de charbon en cours de

route, envisageant les difficultés qui pourraient s'élever à cet égard au sujet de la neutralité (la proclamation de Malte était du 12 août) et aussi dans l'impossibilité de trouver dans les ports français des quantités de charbon suffisantes, le gouvernement russe avait adopté un moyen très ingénieux de ravitaillement : de nombreux vapeurs russes, anglais et allemands furent affrétés par la Russie ; ils devaient accompagner, rejoindre ou précéder la flotte pendant tout le trajet. Et de fait le charbonnage put s'effectuer avec une régularité parfaite jusque dans les mers de Chine. Nous avons déjà fait le récit de la marche de l'amiral Rodjestvinsky. Rappelons seulement les arrêts nécessités par le réapprovisionnement en charbon.

Le 17 octobre, quinze jours après son départ de Libau, le premier charbonnage fut effectué avec succès en pleine mer dans la Baltique même. Quelques jours après, une partie de la flotte charbonna dans la baie de Skagen, où des transports charbonniers les avaient précédés.

Les 24 et 25 octobre, deux flottilles de torpilleurs s'arrêtèrent devant Cherbourg pour y charbonner à l'aide de transports qui les accompagnaient. On connaît l'arrêt de la flotte à Vigo où elle embarqua encore du charbon, puis sur les côtes marocaines. Le 13 novembre, elle mouille à Dakar où un grand nombre de charbonniers l'attendaient depuis plusieurs jours.

Le 31 octobre, la division Felkersam faisait du charbon à Alger, où chaque navire n'en reçut qu'une quantité insignifiante.

Nous savons que la flotte de la Baltique s'est réunie à Madagascar où elle a séjourné longtemps, charbonnant tout à son aise; nous connaissons de même les séjours à Cam-Ranh et Hong-Hoë, où ils reçurent du charbon de leur entrepôt de Saïgon. Ils charbonnèrent une dernière fois aux îles Saddle.

Ce très rapide exposé nous montre que la flotte russe dut s'arrêter plusieurs fois en cours de route pour se ravitailler en charbon, mais qu'elle ne le fit jamais, sauf à Alger, qu'au moyen de ses propres transports.

Ce moyen de charbonnage est prévu par la proclamation anglaise, et interdit dans les eaux territoriales neutres au même titre que les achats pratiqués directement dans les ports. Les Japonais partageaient la manière de voir anglaise: c'est ainsi que le baron Suyematsu dit, à propos du charbonnage à Madagascar, « qu'à une telle distance du théâtre de la rencontre toute fourniture de charbon, si petite soit-elle, à une flotte qui marche à l'ennemi, constitue une infraction à la neutralité ». Et plus loin: « Le gouvernement français prétend que l'escadre russe n'a jamais usé de la faculté qui lui appartenait de s'approvisionner de charbon dans ses ports. » Cette allé-

gation me paraît injustifiée. Les règlements français limitent la « quantité de charbon pouvant être embarquée dans ses ports. Eh bien ! je me le demande, quand le ravitaillement en charbon s'opère dans les eaux territoriales au moyen de navires convoyeurs, peut-on savoir la quantité de charbon embarquée et y a-t-il un contrôle possible ? Évidemment non. D'où je conclus que le ravitaillement en charbons dans les eaux territoriales de la France, puissance neutre, est contraire aux devoirs de la neutralité. Or le ravitaillement a eu lieu dans les eaux territoriales françaises, à l'île Ste-Marie près de Dakar et à Nossi-Bé (1). »

Cette opinion du baron Suyematsu nous paraît déjà concluante. Mais le Japon, a-t-on dit, n'a jamais fait entendre de protestations au sujet du charbonnage seul. C'est ainsi que ni le Danemark, ni l'Espagne, ni le Maroc, ni la Chine ne regurent jamais aucune plainte, bien que les Russes se soient arrêtés dans leurs eaux territoriales pour charbonner.

La France seule eut à subir les réclamations japonaises, mais la question du charbonnage ne fut pas non plus soulevée isolément : on invoqua contre la France de multiples griefs, parmi les-

1) Lettre du baron Suyematsu. *Le Temps*, 11 mai 1905. *Le Matin*, 16 mai 1905. Rapporté dans Clunet, 1905, p. 605.

quels celui du charbonnage. Nous connaissons cependant la note du Japon à propos de l'arrêt des torpilleurs russes à Cherbourg le 24 octobre 1904, quelques jours à peine après le départ de Libau ; or il ne pouvait à ce moment-là adresser que le seul reproche de charbonnage.

Ne voulait-il pas marquer ainsi qu'il considérait le charbonnage en eaux neutres comme contraire à la neutralité et qu'il protesterait à chaque infraction de cette nature, et chaque fois avec plus de violence, puisque la répétition de cet acte en augmentait la gravité ? Il lui était en effet facile de prévoir, en raison de l'attitude prise par l'Angleterre, que les Russes se serviraient surtout des eaux françaises. Si le Japon n'a pas porté plainte contre les autres puissances quand il s'est trouvé en présence du seul cas de charbonnage, c'est sans doute parce que c'était là un cas isolé qui ne devait pas se reproduire dans la suite ; et il savait combien, en matière de neutralité, la pratique est loin encore de la théorie, et que seules les violations les plus graves entraînent la responsabilité du neutre.

C'est pour ces raisons que le Japon se montrait plus particulièrement rigoureux pour la France qui avait des colonies échelonnées le long de la route suivie par les Russes, et que sa qualité d'alliée de la Russie rendait déjà suspecte de trop de bienveillance.

Que penser des réclamations japonaises ?

Si la proclamation maltaise était le droit international pratiqué, non seulement la France, mais toutes les nations qui ont permis aux Russes de charbonner, même une seule fois, dans leurs eaux, auraient laissé violer la neutralité puisque c'est justement en prévision du cas de la flotte de la Baltique qu'elle a été lancée. Mais ses dispositions sont loin d'être universellement adoptées, et en présence des hésitations du droit international en matière d'asile, l'attitude de la France est autrement délicate à juger. Ce que nous avons dit plus haut en général à propos de la fourniture de charbon à une flotte qui va se livrer à des opérations hostiles nous dispense de reprendre en détail notre argumentation à propos de la flotte de la Baltique. Nous avons suffisamment démontré qu'elle n'aurait jamais pu, sans le secours de la France, accomplir sa formidable traversée, même si la question du charbonnage eût été seule en cause. Nous avons vu que les charbonniers attendaient la flotte russe à l'abri des côtes françaises, et jamais le gouvernement français, sauf sur les côtes indo-chinoises, n'a essayé de contrôler les quantités embarquées. Un véritable entrepôt avait été créé par les Russes à Saïgon d'où l'on expédiait directement le charbon aux navires ancrés sur la côte. Donc, abstraction faite des autres circonstances qui les ont accompagnées, les facilités

accordées aux Russes pour le charbonnage successivement dans toutes les eaux territoriales françaises où ils ont jugé bon de s'arrêter, nous paraissent constituer une aide dont le caractère hostile ne peut être douteux.

Vainement objecterait-on que la règle veut qu'un navire puisse charger la quantité de charbon suffisante pour atteindre le port le plus proche appartenant à son propre pays, et que, dans le cas actuel, le port le plus voisin est Vladivostock. En principe, nous le savons, aucune nation neutre n'est autorisée à aider l'un quelconque des belligérants ; ce n'est que par devoir d'humanité qu'il est d'usage d'accorder à un navire en détresse et qui retourne dans son pays la quantité de charbon suffisante pour lui permettre de regagner le port de sa nationalité le plus voisin.

D'ailleurs les arbitres de Genève et même les auteurs partisans des règles les plus libérales en cette matière estiment que le charbonnage peut « à un certain moment, au delà d'une certaine quantité ou d'une certaine fréquence, devenir suspect et entraîner la responsabilité du neutre. » C'est dire, en d'autres termes, qu'un navire ne pourra pas revenir constamment dans les mêmes eaux neutres pour s'approvisionner en combustible sans transformer ces eaux en une véritable base d'opérations hostiles. Pourquoi ne pas assimiler à ce cas celui où une flotte ou un navire, au lieu de

revenir plusieurs fois au même port, emploie tour à tour systématiquement plusieurs ports d'une même nation. Il n'y a aucune différence d'espèce entre ces deux cas.

Donc, la France, faisant une plus saine application des principes généraux que contiennent ses déclarations de neutralité, n'aurait pas dû autoriser un belligérant à user ainsi de ses eaux territoriales. Si ce n'est pas là l'esprit de la loi, nous nous écrierons avec le baron Suyematsu : « Où se trouvent la justice et l'équité de ce que l'on nomme le Droit international ?... »

DEUXIÈME PARTIE

PRINCIPES DE LA LIBERTÉ DE NAVIGATION ET DU COMMERCE NEUTRES

CHAPITRE I

LES PRÉTENTIONS OPPOSÉES DES NEUTRES A
CONTINUER LIBREMENT LEUR NAVIGATION
ET LEUR COMMERCE ET DES BELLIGÉRANTS
A NE PAS ÊTRE GÊNÉS DANS LEURS OPÉRA-
TIONS HOSTILES.

Nous avons à nous occuper maintenant de toute une série d'actes accomplis en dehors du territoire des Etats neutres et pour lesquels leurs gouvernements n'ont pas à intervenir. Tantôt, les belligérants auront involontairement causé un dommage à des navires neutres qui se trouvaient trop près du champ des hostilités, et nous rechercherons dans quels cas le belligérant peut invoquer

le droit de la guerre pour éviter la responsabilité encourue ; tantôt, au contraire, ce sera un navire de commerce neutre qui sera visité, détenu ou même coulé par un belligérant, et nous préciserons dans quelles conditions celui-ci peut ainsi s'immiscer dans les relations commerciales des neutres.

Nous savons, en effet, qu'il est intervenu une sorte de transaction de fait entre les belligérants et les neutres, et on a laissé aux premiers le soin de se protéger eux-mêmes en pleine mer. Ils exercent une surveillance sur les relations des ressortissants d'un Etat neutre avec leur adversaire, alors que logiquement ce serait au gouvernement neutre à agir, puisqu'il n'y a pas de souveraineté de la haute mer ; on a considéré que cette surveillance serait trop difficile pour lui et que sa responsabilité deviendrait trop lourde. Toutefois, il ne doit pas se désintéresser complètement, et si le belligérant dépasse le droit des gens, il doit intervenir (1).

Ce qui est difficile à déterminer, c'est précisément les cas dans lesquels il peut présenter des observations aux belligérants, ou ceux au contraire où il est obligé d'accepter les actes accom-

(1) L'affaire des malheureux pêcheurs de Hull nous en fournira un exemple.

plis qui, en temps de paix, seraient illégaux et donneraient lieu à indemnité. Ici plus qu'ailleurs les règles internationales font défaut. Aussi les belligérants ont pris l'habitude d'indiquer eux-mêmes la conduite qu'ils adopteraient pendant la guerre, surtout en ce qui concerne le commerce neutre. Dès que ces déclarations leur ont été notifiées, les gouvernements neutres qui estiment que les intérêts de leurs ressortissants y sont lésés, protestent souvent pour demander aux belligérants de les modifier.

C'est ainsi qu'à plusieurs reprises, pendant la guerre russo-japonaise, le gouvernement britannique demanda des explications à la Russie sur la conduite qu'elle comptait adopter au sujet de la contrebande de guerre.

Nous allons étudier dans ce chapitre les incidents soulevés par ces prétentions opposées des neutres et des belligérants. Mais si certains d'entre eux ont eu un grand retentissement à cause des complications internationales qu'ils auraient pu entraîner, ils n'ont pas fait apparaître des difficultés nouvelles. Ils se rattachent tous aux questions depuis longtemps débattues de la liberté de la navigation et du commerce neutres, de la contrebande de guerre, et ils n'ont pas apporté des solutions bien instructives. Ils ont seulement souligné, une fois de plus, les divergences d'opinion qui existent entre les Etats, et la nécessité d'une

entente internationale. Après avoir rappelé les principes généraux sur la matière, nous les traiterons aussi brièvement que possible, en recherchant principalement les tendances qu'ils accusent.

CHAPITRE II

LIBERTÉ DE NAVIGATION DES NEUTRES

§ 1. — Troubles apportés par les opérations de guerre à la liberté de navigation des neutres

Nous savons qu'à l'heure actuelle, tous les publicistes ainsi que la pratique internationale reconnaissent comme indiscutable le principe de la liberté de la haute mer et par suite celui de la liberté de navigation. Nous avons indiqué dans notre introduction qu'il n'en fut pas toujours ainsi. Plusieurs Etats avaient tour à tour émis la prétention de posséder l'empire des mers, et ce furent surtout les neutres qui eurent à en souffrir; les belligérants seuls avaient des droits et pendant longtemps les prétendues nécessités de la guerre, leur servirent de prétexte pour commettre toutes sortes d'excès et entraver la libre navigation et le commerce des neutres. Aujourd'hui la liberté des mers n'est plus contestée et aucune nation ne pré-

tend plus y imposer ses lois aux autres, les navires n'y sont plus régis que par le droit international « et au fond, dit Kleen (1), le règlement contemporain ne comporte d'autres restrictions à la liberté de la mer que celles qui sont nécessaires pour que l'avantage de l'un ne soit pas le désavantage de l'autre ».

Mais ce principe ne trouve sa pleine application qu'en temps de paix ; en temps de guerre les belligérants ont conservé quelque chose de leurs privilèges : les navires neutres ne peuvent plus, sans éluder les prétendues lois de la guerre, aller et venir aussi librement : « Les belligérants, dit Holland (2), ont le droit de s'attaquer dans toutes les parties de la mer, autres que les eaux territoriales, au moyen de projectiles frappant au loin et sous la portée desquels les navires neutres s'avancent à leurs risques et périls. » De même de nos jours, et par le fait même de l'existence de l'état de guerre, le neutre est averti que, s'il traverse les eaux territoriales des belligérants, il s'expose à rencontrer des travaux secrets de défense. Dans tous ces cas, le gouvernement neutre ne pourra adresser aucune réclamation aux belligérants au sujet du dommage qui peut avoir été occasionné aux navires de ses nationaux, du moins

(1) Kleen. — Lois et usages de la neutralité, t. II, p. 111, éd. 1898.

(2) Holland. — Les devoirs des neutres dans la guerre maritime.

tant que les belligérants auront normalement exercé leurs droits de la guerre.

§ 2. — Les incidents pendant la guerre russo-japonaise

A. — LES MINES FLOTTANTES

Certains procédés de destruction secrets ne sauraient être employés en haute mer par les belligérants sans engager leur responsabilité. Pendant la guerre russo-japonaise ils ont fait usage d'un engin nouveau, les mines flottantes : immergées à une faible distance au-dessous du niveau de la mer, retenues par une chaîne fixée au fond par un grappin, elles font explosion quand elles sont frôlées par un navire qui passe au-dessus d'elles. Ces mines avaient été semées à profusion dans les environs de Port-Arthur ; longtemps après la guerre on a rencontré ces dangereuses mines, flottant dans les mers de Chine, au hasard des courants et des vents, soit qu'elles y aient été directement placées, soit qu'elles aient brisé leur chaîne. Il est hors de toute discussion que les belligérants n'ont pas le droit de les placer dans la haute mer, et qu'ils devraient être rendus responsables des pertes neutres qu'elles

occasionneraient. Ils ne sauraient invoquer le cas de force majeure ou les nécessités de la guerre, et ils ne peuvent employer ces moyens secrets de destruction que dans la limite des eaux territoriales. En ce qui concerne le cas spécial des mines mouillées dans les environs de Port-Arthur, un point de fait était à élucider : avaient-elles été poussées par accident, leur chaîne rompue au delà des eaux territoriales russes, ou avaient-elles été délibérément laissées à la dérive dans les mers de Chine. A notre connaissance, aucune réclamation n'a eu lieu à leur sujet, mais nous estimons que, dans tous les cas, le belligérant doit être tenu de réparer le préjudice occasionné au neutre, même si les mines mouillées tout d'abord dans les eaux territoriales, ont été ensuite entraînées par hasard dans la haute mer. Il ne faut pas que les belligérants, dans leur unique souci de remporter la victoire, portent une aussi grave atteinte au droit reconnu à tous de jouir librement de la haute mer, en en rendant l'usage particulièrement dangereux.

B. — L'INCIDENT DE HULL

Un autre incident, beaucoup plus connu, le bombardement des chalutiers à vapeur des pêcheurs de Hull, par l'escadre de l'amiral

Rodjestvensky fait encore mieux ressortir l'inconvénient de permettre les hostilités dans toutes les parties de la haute mer (1). Cette affaire a eu un retentissement énorme et elle mérite de retenir un instant notre attention, bien qu'en l'état du droit international on ne soit en désaccord que sur la question de fait.

La flotte de l'amiral Rodjestvensky mouillait vers le 19 octobre 1904, auprès du cap Skagen, avec l'intention d'y rester quelques jours pour faire du charbon. Mais l'amiral fut averti par des agents du gouvernement russe que des attaques de torpilleurs étaient à redouter, en même temps qu'on lui signalait la présence de bâtiments suspects sur la côte de Norvège. Ces nouvelles décidèrent l'amiral à avancer son départ de 24 heures. Le dernier échelon de l'escadre, commandé directement par l'amiral, quitta Skagen le 20 octobre au soir. La journée du 21 se passa tranquillement. Un peu après huit heures du soir, le Kamtchatka, vieux bâtiment démodé, qui par suite d'avaries était resté en arrière, transmet à son commandant en chef par la télégraphie sans fil « l'information qu'il était attaqué de tous côtés

(1) Journal de Droit international privé. L'incident de la mer du Nord. Années : 1905, pages 241 et 285 ; 1906, pages 332 et suivantes. *Temps* du 11 mars 1905. « Sur le chemin du sacrifice » : Séménof-Balincourt.

par des torpilleurs. » Cette nouvelle parut tout d'abord invraisemblable. Malgré tout, on redoubla de vigilance et vers une heure du matin, à proximité du lieu de pêche habituel de la flotille des chalutiers de Hull, les observateurs qui fouillaient l'horizon des passerelles du Souvaroff où se trouvait l'amiral Rodjestvenky aperçurent un bâtiment qui leur parut suspect, et, quand il fut éclairé par les projecteurs, ils crurent reconnaître un torpilleur à grande allure.

C'est d'après ces apparences que l'amiral fit ouvrir le feu. On s'aperçut alors que des chalutiers se trouvaient dans la zone dangereuse, et l'amiral donna l'ordre « de ne pas tirer sur eux. »

Le tir dura dix minutes environ et causa de graves dommages dans la flottille des chalutiers. Plusieurs hommes furent tués ou blessés, un chalutier sombra et la plupart reçurent de graves avaries.

Cet incident prit des proportions énormes (1). Les journaux anglais qualifiaient la flotte de la Baltique « d'escadre de chiens enragés », qu'il était indispensable de rappeler immédiatement ou d'anéantir, à la suite de « l'acte de piraterie manifeste » qu'elle venait de commettre. C'était une insulte à l'Angleterre, qui ne pouvait être lavée

(1) « Sur le chemin du sacrifice » : Capitaine Séménoff, traduction Balincourt, p. 92.

que dans le sang », à moins que le gouvernement russe ne rappelât l'escadre et ne mit en jugement l'amiral et tous les officiers qui avaient participé à l'affaire. Des pourparlers furent cependant échangés entre le cabinet de Londres et celui de Saint-Pétersbourg ; les deux gouvernements convinrent de confier l'examen des faits à une commission internationale d'enquête, conformément aux dispositions de Convention de la Haye du 29 juillet 1899.

La commission, composée de cinq membres commissaires, assistés d'assesseurs, se réunit à Paris sous la présidence de l'amiral Fournier. Elle était chargée, d'après les termes mêmes de la déclaration signée le 25 novembre 1904, de « faire une enquête et dresser un rapport sur toutes les circonstances relatives à l'incident de la mer du Nord, en particulier sur la question où git la responsabilité et sur le degré de blâme concernant les ressortissants des deux hautes parties contractantes ou d'autres pays dans le cas où leur responsabilité se trouverait constatée par l'enquête. »

Nous n'entrerons pas dans les détails de ses travaux ; qu'il nous soit seulement permis de signaler l'importance de ce précédent.

On peut considérer que l'enquête sur l'incident de la mer du Nord constitue réellement une nouveauté et la première application des dispositions de la Convention de la Haye de 1899. Elle a

dépassé même la portée du texte admis prudemment par les puissances et qui ne prévoit l'institution de commissions internationales que « dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur, ni les intérêts essentiels, et qui proviennent d'une divergence d'appréciation sur les points de fait ». Or ici ne s'agissait-il pas d'éclaircir des faits intéressant l'honneur de l'amiral Rodjestvinsky. L'enquête n'avait pas seulement à préciser des faits mais à formuler son opinion sur la responsabilité ou le blâme que pourraient encourir les hautes parties contractantes. On conçoit toute l'utilité pratique que présente une semblable institution dans tous les cas où des préjugés nationaux pourraient mettre obstacle à un règlement pacifique d'un conflit entre deux Etats. D'ailleurs cette commission d'enquête, n'étant plus une simple commission arbitrale, est surtout nommée pour rechercher la vérité « quant aux causes de l'incident », pour faire un rapport, ce qui prend du temps et permet à l'opinion publique de se calmer. Et, en fait, dans l'espèce qui nous occupe, dès que le recours à la commission d'enquête a été connu, les polémiques se sont apaisées et toute crainte de complication internationale s'est évanouie.

L'enquête s'est réunie à Paris dans les conditions prévues, a pris connaissance des « exposés de fait » déposés par les parties, a procédé à

l'audition des témoins, et enfin les commissaires, après délibération, ont rédigé leur rapport dont nous nous sommes surtout inspirés pour le récit des faits.

D'après les conclusions de ce rapport, les bateaux de la flotille de pêche n'ont commis aucun acte d'hostilité ; la majorité des commissaires est également d'opinion qu'il n'y avait ni parmi les chalutiers, ni sur les lieux aucun torpilleur (1). L'ouverture du feu par l'amiral Rodjestvinsky n'était pas justifiable et la responsabilité de cet acte et des résultats de la canonnade essuyée par les bateaux pêcheurs incombe à l'amiral.

Les commissaires n'ont pu établir si l'on avait tiré directement sur les chalutiers ou s'ils avaient été atteints par un tir sur des buts plus éloignés, mais ils reconnaissent à l'unanimité que l'amiral fit tout ce qu'il pouvait pour empêcher que les chalutiers, reconnus comme tels, fussent l'objet du tir de l'escadre.

A la suite de ce rapport, le 11 mars, l'ambassadeur de Russie remit à Lord Lansdowne la somme de 1.625.000 fr., représentant le montant de l'indemnité accordée par le gouvernement russe aux pêcheurs de Hull.

1. Le commissaire russe soutenait au contraire que des bâtiments suspects s'étaient approchés de l'escadre dans un but hostile et avaient provoqué le tir.

On ne saura probablement jamais si les Russes avaient réellement été attaqués par des torpilleurs japonais ou s'ils avaient commis une fatale méprise. Les opinions les plus contradictoires se sont fait jour chez les témoins oculaires eux-mêmes.

Quoi qu'il en soit, en raison de toutes les circonstances qui ont entouré cette obscure affaire, la responsabilité pénale de l'amiral Rodjestvensky n'a pas été retenue. Il paraît certain, en effet, que les Russes ont réellement cru à une attaque, ce qui leur donnait le droit de se défendre malgré la présence des bateaux neutres. Leur bonne foi paraît hors de doute et pendant toute la durée du tir ils ont cherché à épargner les bateaux de pêche qu'ils identifiaient ; c'est involontairement qu'ils ont causé un préjudice à des neutres inoffensifs, mais ils n'ont pas bénéficié de l'excuse de la légitime défense, puisqu'ils n'ont pu prouver l'attaque ou seulement la présence de leurs adversaires, et c'est à juste titre que la Russie a été condamnée à la réparation intégrale du préjudice occasionné par sa flotte.

Cependant la conduite des Russes n'est pas exempte de tout reproche : En présence des bruits plus ou moins fondés qui couraient sur la possibilité d'une attaque, il est difficile de les accuser d'avoir agi trop à la légère ; mais, dans leur hâte à s'éloigner, après ces incidents, ils ne se sont plus préoccupés du sort de leurs malheureuses vic-

times, les équipages des chalutiers. Si le danger qu'ils croyaient courir les autorisait à continuer leur route, ils auraient dû, tout au moins, informer les autorités des puissances maritimes voisines du Pas-de-Calais, que des bateaux pêcheurs avaient besoin de secours.

S'il avait été établi au contraire que les Japonais avaient réellement attaqué les Russes, ces derniers n'auraient plus encouru aucune responsabilité, même pécuniaire, et c'est alors à leurs adversaires que s'adresserait le reproche d'avoir abusé de leurs droits de belligérants.

Ce regrettable incident nous montre dans tous les cas que les belligérants n'hésitent pas à l'occasion à porter brutalement atteinte au libre droit de navigation des neutres. En présence de pareils actes, toujours possibles tant que les flottes ennemies conserveront le droit de s'attaquer partout où elles se joignent, on peut se demander s'il ne serait pas utile de leur assigner une zone en dehors de laquelle elles ne pourraient commettre aucune hostilité. Ainsi, par un juste retour des choses, les belligérants, qui ont eu d'abord tous les droits, qui en ont encore plus que les neutres, seraient au contraire obligés de s'incliner devant les droits supérieurs de l'ordre et de l'humanité.

CHAPITRE III

LIBERTÉ COMMERCIALE DES NEUTRES

§ 1. — Le principe lui-même

Aujourd'hui il est hors de doute que les neutres peuvent librement commencer entre eux et même avec les belligérants, à la condition qu'ils n'entravent aucunement les opérations de la guerre.

Cette règle, qui nous paraît si naturelle, n'a été admise qu'à l'époque contemporaine. Longtemps les intérêts des neutres et des belligérants parurent inconciliables : les belligérants considéraient que les attaques contre la propriété privée, et par suite les interruptions commerciales entre les neutres et l'ennemi, étaient un moyen de guerre efficace ; pour atteindre leurs adversaires, ils n'hésitaient pas à nuire directement aux neutres en leur interdisant tout commerce, en abusant du droit de visite et des poursuites des biens neutres à bord de navires ennemis ou des biens ennemis

à bord de navires neutres.. Ils pouvaient d'autant mieux commettre ces excès que toutes ces questions en l'absence de règles internationales étaient résolues différemment par les diverses nations et même par chaque nation suivant qu'elle était elle-même en état de guerre ou en état de paix. Cet état de choses intolérable ne cessa qu'en 1856, quand la déclaration de Paris, qui semble définitivement acquise comme droit des peuples civilisés, eut posé les principes : « Que le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre, et que la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi. »

C'est là le dernier état du droit international. Dans leur application, les règles du traité de Paris soulèvent encore quelques difficultés et ces questions ne disparaîtraient définitivement que si la doctrine de l'inviolabilité de la propriété privée ennemie sur mer prévalait. La reconnaissance de ce principe, qui n'est que le corollaire logique des règles adoptées déjà pour la guerre sur terre, apparaît à la majorité des auteurs comme un idéal à réaliser.

Tous ne se sont cependant pas ralliés à cette opinion, et certains se demandent s'il est désirable, au point de vue supérieur de la paix et de l'humanité, que la propriété privée et le commerce neutre soient ainsi respectés.

Tout d'abord, si les belligérants ne peuvent employer tous les moyens pour s'affaiblir mutuellement, l'état de guerre est prolongé et par conséquent toutes les misères qui en découlent. S'il leur était permis d'attaquer non seulement les forces ennemies et la propriété publique mais encore le commerce et la propriété privée, le plus fort soumettrait plus vite le plus faible. On a objecté, il est vrai, que les moyens de destruction ont atteint de nos jours une telle puissance qu'au point de vue pratique les atteintes portées au commerce n'auraient qu'une faible influence sur le résultat de la guerre. On ne peut nier toutefois que la nation tout entière souffrirait des hostilités, et l'opinion publique, qui prend chaque jour une influence plus grande, ne manquerait pas de peser sur les gouvernements pour arriver au plus tôt à la conclusion de la paix. Certes nous reconnaissons que le développement du commerce et du trafic international a aidé puissamment à faire considérer la guerre comme un état anormal et préjudiciable. Nous savons que c'est pour protéger la liberté du commerce que les premières conventions ont été passées entre les États, et que c'est ainsi que les nations ont pu rester en dehors des hostilités, l'état de neutralité étant enfin reconnu. Mais actuellement, la situation n'a-t-elle pas changé et est-il bon de pousser les principes acquis dans toutes leurs conséquences logiques.

Les guerres modernes ont surtout pour causes des rivalités commerciales ; si les États savaient, avant de se précipiter dans une guerre, que leur commerce sera ruiné, qu'ils perdront peut-être la place qu'ils occupent dans le trafic mondial, il faut croire qu'ils ne commettraient pas cette folie. Si les gouvernements neutres eux-mêmes savaient que le commerce de leurs nationaux souffrira pendant les hostilités au lieu de trouver de nouveaux débouchés, ils seraient sûrement plus disposés à intervenir auprès des nations en conflit pour leur conseiller une transaction honorable. Si, en 1904, l'Allemagne et l'Angleterre n'avaient pas été heureuses de voir « le Japon prendre à son compte » l'affaiblissement de la Russie, leur rivale commerciale en Extrême-Orient, la guerre russo-japonaise n'aurait probablement pas eu lieu et elles auraient su imposer aux deux adversaires un arrangement facile à réaliser.

Mais cette théorie n'a pas seulement été combattue sur le terrain pratique ; on a prétendu encore qu'elle manque de base juridique : La guerre est un rapport d'Etat à Etat, et les particuliers doivent autant que possible être laissés en dehors des hostilités, et il serait contraire aux principes mêmes de la neutralité que l'on rejetât sur les neutres une partie des maux de la guerre. Ces arguments ne manquent pas de valeur ; cependant, si en théorie la guerre est un rapport d'Etat

à Etat, il n'en reste pas moins vrai que ce sont les particuliers, transformés en combattants, qui risquent leur vie, le plus souvent pour des intérêts auxquels ils sont totalement étrangers ; n'est-il pas monstrueux de voir sacrifier des milliers d'existences humaines, tandis que l'on respecte scrupuleusement les intérêts commerciaux qui sont la cause première du conflit, et ainsi les guerres modernes ne nous apparaissent-elles pas comme un défi jeté à la raison humaine ? Le seul remède à cet état de choses serait de transformer la guerre actuelle, qui s'effectue au moyen de l'effusion du sang, en obstruction commerciale exclusivement ; ce n'est, hélas ! pour le moment qu'un rêve irréalisable tant que dureront chez les peuples les préjugés militaires et nationaux.

Quoi qu'il en soit, la tendance est aujourd'hui de laisser le plus possible le commerce neutre en dehors des hostilités ; plusieurs Etats même ont proclamé l'inviolabilité de la propriété privée ennemie, à condition de réciprocité, et en l'état actuel c'est peut-être là un moindre mal.

§ 2. — Restrictions apportées à la liberté commerciale
des neutres : la contrebande de guerre

SECTION I

Définition. Généralités

Le commerce neutre subit certaines restrictions dont la première est la contrebande de guerre.

D'après Bonfilis : « L'expression contrebande de guerre sert à désigner les objets qu'un neutre ne peut transporter à un belligérant sans violer les devoirs de la neutralité. » D'après Holland (1) : « Les articles de contrebande sont ceux qu'un belligérant est en droit d'intercepter au cours de leur transport à destination de l'ennemi, alors même que ce transport serait effectué par un navire neutre. » Ces définitions nous indiquent que « la contrebande de guerre » résulte à la fois de la nature des objets et de leur destination.

La défense d'apporter à un belligérant certaines choses propres à l'usage de la guerre remonte à la plus haute antiquité ; mais comme il n'existait pas de peuple neutre, mais seulement des amis ou des ennemis, les actes de contrebande de guerre étaient considérés comme des faits de haute trahi-

(1) Holland. — Lettre au *Times* du 5 mars 1904. Rapporté dans Clunet, 1904, p. 335.

son. Ce n'est que peu à peu, lorsqu'on eut reconnu aux États souverains le droit de rester en dehors des hostilités, que l'on en vint à considérer, qu'une telle assistance « ne se laisserait pas concilier avec la position de neutre », qu'elle constituait une infraction au droit international et pas seulement une offense au belligérant lésé. Toutefois ce furent toujours les belligérants seuls qui continuèrent à interdire ce commerce, non seulement à leurs propres sujets, mais encore aux neutres et en se plaçant uniquement au point de vue de leur intérêt, sans égard pour la communauté internationale. Ainsi que l'indique Kleen (1): « C'est à l'usurpation de la réglementation de la contrebande de guerre par les belligérants à l'exclusion des neutres, que le monde est redevable de l'état peu satisfaisant où se trouve cette réglementation. »

En effet, les anciens errements n'ont pas encore disparu. Les neutres ne sont pas considérés, au point de vue du droit international, comme obligés de prohiber le commerce de la part de leurs ressortissants. C'est au belligérant à se protéger lui-même, en s'efforçant de saisir au passage une importation illicite chez son ennemi.

En Angleterre même, on considère que le transport de la contrebande ne constitue un délit, ni contre le droit international, ni contre la loi

(1) Kleen. — Droits et usages de la neutralité, t. I, p. 352.

anglaise (1). « Le droit international, ici comme ailleurs, dit Holland, traite des relations entre les Etats et n'a affaire avec le contrebandier que pour le priver de la protection de son gouvernement. » La loi anglaise ne s'occupe pas de la contrebande de guerre et nous avons vu que ce serait une erreur de croire que le « Foreign enlistment act » de 1870 est applicable à cette matière. Les déclarations de neutralité anglaises disent bien que les sujets britanniques qui se livreraient au commerce de la contrebande encourraient le « mécontentement du gouvernement de Sa Majesté », mais Holland nous indique que « ces phrases sont d'une rhétorique trompeuse » et que si le gouvernement s'abstient d'intervenir « c'est parce qu'il n'en a aucun droit (2). »

Kleen, au contraire, se refuse à voir dans l'acte de contrebande « une simple aventure commerciale » que les particuliers peuvent entreprendre à leurs risques et périls. Il le considère comme une transgression de l'état juridique de la neutralité, dont l'Etat neutre doit répondre comme de tous les autres délits de neutralité. Cette opinion est évidemment la plus juridique. En permettant au belligérant de se faire justice lui-même, on expose les neutres à des poursuites apparte-

(1) Holland. — Devoirs des neutres.

(2) *Times*, 29 novembre 1904. Rapporté dans Clunet, 1905, p. 138.

nant au droit de la guerre, et l'on consacre ainsi cette thèse qui a survécu de l'époque où la neutralité n'existait pas encore, que ce n'est pas le droit international, mais le belligérant qui interdit le secours de guerre par contrebande. Mais l'opinion anglaise a prévalu : la théorie de la contrebande n'est pas encore nettement fixée ; l'entente ne règne pas entre les publicistes ; les traités et les lois nationales présentent les plus grandes divergences et la pratique internationale a varié suivant les intérêts des belligérants et suivant leur puissance. Ce sont les belligérants, qui à l'occasion de chaque guerre précisent habituellement ce qu'ils considèrent comme un trafic illicite, et quelquefois même ce minimum de garantie ne peut pas être obtenu. Ces déclarations ne sont pas à proprement parler obligatoires pour les gouvernements neutres (1). La question de savoir si tel ou tel article doit « être traité comme contrebande, dit Holland, dépend en premier lieu entièrement de l'Etat belligérant et de son conseil des prises. Un Etat neutre n'a pas le droit de se plaindre des rigueurs auxquelles sont exposés les navires portant son pavillon ; il est obligé de se soumettre à l'appréciation du gouvernement belligé-

(1) Lettre de Holland au *Times*, 5 mars 1904. Rapporté dans Clunet, 1904, p. 335,

rant et de ses tribunaux, à moins qu'ils ne violent d'une manière flagrante le droit international. »

Avant tout, pour apprécier les prétentions opposées des neutres et des belligérants, il faut donc rechercher quel est le droit international sur la matière.

SECTION II

Les deux Ecoles en présence

Il est bien difficile de dégager le droit international au milieu des divergences des traités, de la doctrine, des déclarations des belligérants. Cependant on peut distinguer deux écoles :

L'Ecole anglaise, adoptant la classification de Grotius, articles exclusivement destinés à la guerre et articles « *ancipitis usûs* », admet deux espèces de contrebande : la contrebande absolue et la contrebande relative.

Quelle que soit d'ailleurs leur nature propre, ces marchandises ne sont point contrebande si elles n'ont pas une destination ennemie ; mais tandis que, pour les marchandises de contrebande absolue, il suffit qu'elles soient à destination du territoire ennemi, pour les secondes, il faut

qu'elles soient destinées à atteindre des places occupées par ses forces militaires ou navales, c'est-à-dire que la destination soit prouvée ou présumée hostile et en principe, d'après l'opinion générale, c'est la destination réelle, définitive du navire qui doit être examinée. L'inconvénient du système anglais est que le belligérant peut étendre démesurément la liste des objets de contrebande et qu'il soulève des difficultés d'appréciation au sujet de la destination. Ses partisans soutiennent que la contrebande relative ne saurait être limitée d'une manière précise, mais nécessite chaque fois un examen de la question de savoir si, d'après les circonstances actuelles, le transport de telle marchandise « *anticipitis usûs* » équivaut à un secours de guerre et doit être prohibé. Le cas échéant, les décisions des croiseurs et des tribunaux de prises sont telles que la distinction des deux contrebandes va disparaître. En somme, l'intérêt national et momentané guidera seul le belligérant et il arrivera en fait à empêcher des commerces essentiellement pacifiques par leur nature.

Pour ces raisons, l'École continentale n'admet qu'une seule catégorie de contrebande : les armes et les munitions de guerre, *lato sensu*, à destination d'un belligérant. La question est ainsi simplifiée et les Etats pourraient facilement arriver à dresser une liste commune ; mais d'un autre côté,

avec ce système, on tolère dans tous les cas le trafic de marchandises qui augmentent la force de résistance du belligérant à qui elles sont livrées. C'est ainsi, par exemple, que la houille, indispensable aux marines de guerre, constitue réellement un secours belliqueux si elle leur est destinée.

SECTION III

Tendance générale à admettre les théories de l'Ecole anglaise

La France et la plupart des Etats de l'Europe appliquent en pratique cette seconde théorie.

Cependant, à plusieurs reprises, se laissant influencer par les circonstances particulières d'une guerre, ils ont été obligés d'y renoncer et ils ont paru admettre qu'on « ne peut comprendre dans une formule unique les objets de contrebande de guerre que la matière est essentiellement contingente et susceptible selon les circonstances d'extensions très étendues (1). »

C'est ainsi qu'en 1885, pendant le conflit franco-chinois, une circulaire du ministre des Affaires étrangères du 20 février avertit les neutres que

(1) Bonfils. — Précis de Droit international public, p. 834.

« la France usant du droit du belligérant » considérerait désormais le riz comme contrebande de guerre, sous prétexte que le versement de riz constitue une partie de la solde des armées impériales chinoises et qu'ainsi il y avait un lien avec la guerre. En réalité cette mesure était surtout prise contre l'Angleterre qui venait de déclarer que le charbon rentrerait dans la catégorie des objets de contrebande et que par conséquent les navires français ne pourraient en embarquer que dans une mesure très restreinte dans les ports de Sa Majesté britannique. L'Allemagne en 1870-1871 a essayé de faire déclarer la houille contrebande de guerre.

Mais l'exemple le plus curieux nous est fourni par la Russie. Jusqu'en 1904 la Russie avait seulement considéré comme objets de contrebande de guerre les munitions « lato sensu » et tout ce qui sert à habiller ou équiper l'armée. Changeant brusquement de tactique, dès le début de la guerre russo-japonaise, elle a déclaré par décret impérial du 27 février 1904 qu'elle considérerait comme contrebande de guerre, d'une façon absolue, en dehors des armes et des munitions de guerre sous toutes leurs formes, de nombreux objets qui n'avaient jamais été interdits comme contrebande absolue et qui avaient seulement été parfois rangés dans la catégorie des objets de

contrebande relative par l'Angleterre et quelques autres Etats.

Elle a notamment prohibé : « Les chaudières et machines de navires, montées ou démontées, le combustible de tout genre tels que : charbon, naphte, alcool et autres matériaux semblables » ;

« Matériel pour des installations téléphoniques et télégraphiques, tous les objets destinés à la guerre sur mer ou sur terre, de même que le riz, les vivres, les chevaux, bêtes de somme et autres pouvant servir dans un but de guerre, etc... (1) », et par décret du 22 avril 1909 elle a déclaré le coton contrebande de guerre.

Ainsi, la Russie, qui était parmi les Etats qui donnaient le moins d'extension à leur liste d'objets de contrebande de guerre est allée en 1904 plus loin même que les Etats qui admettent la contrebande relative. Le Japon, dans sa déclaration du 11 février 1904, a divisé en deux classes les articles de contrebande. La première comprend « les armes munitions etc... et tous les autres produits qui seraient uniquement utilisables dans un but de guerre. » Ces objets seront considérés comme contrebande à la seule condition « qu'ils soient destinés au territoire ennemi. »

La seconde classe comprend les vivres, la houille, le matériel de chemin de fer, etc... inter-

(1) Proclamation russe du 14 février 1904. Rapportée dans Clunet, 1904, p. 478.

dits à titre de contrebande relative, c'est-à-dire « dans le cas seulement où ils sont destinés à l'armée ennemie ou lorsque le capteur est en droit de présumer qu'ils peuvent être destinés à être utilisés par l'armée ou la flotte ennemie, vu la nature et la situation de leur lieu de destination. » La plupart des déclarations des Etats, partisans du système anglais, laissent une moins grande liberté d'appréciation au capteur et les objets « ancipitis usûs » ne constituent pour eux de la contrebande de guerre que « lorsqu'ils sont effectivement et spécialement destinés aux forces militaires ou navales de l'ennemi (1). » Donc, si le Japon n'innove pas comme son adversaire, il a cependant une façon spéciale de concevoir la contrebande accidentelle, et la faculté d'appréciation plus large qu'il reconnaît au capteur ne peut manquer de multiplier les décisions arbitraires.

En somme, le Japon et surtout la Russie ont donné une extension énorme à leurs défenses contre le commerce des neutres. Il est surtout à noter qu'ils ont prohibé la houille et les vivres, la Russie d'une façon absolue et le Japon d'une façon relative ; ils ont interdit dans les mêmes conditions les matériaux propres à la construction de

(1) Instructions maritimes des États-Unis de 1900. Clunet, 1902, p. 43.

navires quelconques, bien que, d'après Kleen (1), « il soit de la notion même de la contrebande de guerre de servir à un usage belliqueux dans son état actuel sans qu'il soit besoin de quelque travail ou manipulation préalable. » Aussi cet auteur estime que, pendant la guerre russo-japonaise, les belligérants ont violé les droits les plus légitimes et les plus incontestables des nations neutres.

Sans aller aussi loin que lui, les Etats neutres et principalement l'Angleterre et les Etats-Unis se sont émus de la déclaration russe et leurs réclamations auprès du gouvernement de Pétersbourg nous montreront jusqu'à quel point les neutres se trouvent de nos jours obligés par les lois édictées par les belligérants en matière de contrebande guerre.

Dès que la déclaration russe fut connue, le commerce anglais et américain se sentit vivement menacé. Si la Russie appliquait rigoureusement ses principes, toute relation commerciale avec l'Extrême-Orient devenait impossible. Les journaux des deux pays protestèrent immédiatement avec la plus grande énergie, considérant que (2) « la déclaration du gouvernement russe relative aux articles de contrebande est une question vitale pour les deux pays de langue anglaise. » Ils rap-

(1) Kleen. — Opinion citée, liv. I, p. 320.

(2) *Times*, 2 mars 1904. Rapporté dans Clunet, 1904, p. 505.

pelaient que leur doctrine en ce qui concerne les vivres et le charbon est que, destinés à la guerre, ils sont sujets à être pris, « sinon ils ne doivent pas l'être, ou, s'ils le sont, ils doivent être payés » ; ils ajoutaient même : « Cette doctrine sera mise en vigueur, de quelque manière que la Russie interprète sa déclaration. »

De son côté Lord Lansdowne, secrétaire d'État pour les Affaires étrangères, fit adresser par l'intermédiaire de l'ambassadeur anglais à Saint-Pétersbourg une série d'énergiques protestations contre les prétentions du gouvernement russe. Il fit déclarer que le fait de traiter le coton, les vivres, le charbon, etc., comme des objets de contrebande non conditionnelle était jugé contraire au droit et à la pratique des nations. Il déclarait en outre qu'il ne se considérait pas comme obligé à reconnaître comme valables les décisions incompatibles avec ces principes ou avec les principes du droit international, émanant du conseil des prises russes ; et qu'il soutiendrait énergiquement les demandes en dommages-intérêts formées par les sujets britanniques dont les intérêts auraient été lésés par suite de ces décisions. En présence de cette attitude énergique, le gouvernement russe donna en partie satisfaction à l'Angleterre. Il concéda que la plupart des articles sur lesquels il y avait contestation ne seraient considérés comme contrebande que s'ils étaient destinés « aux gou-

vernements belligérants, à leur administration, leurs armées ou leurs intendances. En ce qui concerne le charbon, la Russie ne se prononça pas aussi nettement, mais des instructions supplémentaires furent données aux commandants des flottes russes, et en pratique la Russie a agi à partir de ce moment comme si elle rangeait le charbon parmi les objets de contrebande relative.

Ainsi la Russie qui avait toujours été favorable à une liste très limitée d'objets de contrebande, lui a, par intérêt, donné une extension inouïe ; sous la pression de l'Angleterre elle a modifié sa proclamation dans le sens que lui indiquait cette puissance neutre en admettant la distinction entre les deux espèces de contrebande. La cour d'amirauté de St-Petersbourg, dans plusieurs de ses arrêts, a reconnu officiellement l'existence d'objets de contrebande conditionnelle c'est-à-dire dont la saisissabilité dépend de circonstances de fait, à vérifier pour chaque espèce.

En somme, les puissances nous paraissent admettre de plus en plus l'existence des deux catégories de contrebande, et ce système est d'après nous celui qui concilie le mieux les intérêts opposés des neutres et des belligérants. Si les marchandises *ancipitis usûs* sont destinées à la partie non combattante de la nation ou à des usages industriels, elles ne constituent pas un secours pour les belligérants, le résultat de la

guerre ne sera en rien modifié ; c'est là un commerce pacifique auquel le neutre a le droit de se livrer pendant la guerre comme pendant la paix.

Si ces objets sont destinés, au contraire, aux armées ou aux flottes, il est indiscutable qu'ils constituent pour elles un réel secours, et augmentent leur force de résistance, puisque sans ces fournitures elles ne pourraient pas continuer la lutte. Il paraît donc bien difficile d'obliger un belligérant à supporter tout commerce neutre qui constitue pour son adversaire une assistance, sous prétexte que les particuliers neutres y trouvent de gros bénéfices et ne doivent pas souffrir des hostilités. Du moment où il aide un belligérant ou les deux, le neutre renonce volontairement aux avantages de sa qualité de neutre.

SECTION IV

Le droit de visite

Nous savons qu'il est encore admis de nos jours que les neutres n'ont pas à interdire le commerce de la contrebande de guerre à leurs sujets. On laisse aux belligérants le soin de se protéger eux-mêmes ; comme ce n'est qu'en dehors de la juri-

diction des neutres, c'est-à-dire en pleine mer, qu'ils peuvent arrêter ce trafic illicite, on leur a tout naturellement reconnu le droit de visiter les vaisseaux de commerce neutres non convoyés. Tous les navires de guerre « légalement commissionnés » ont le droit de visite. Si le navire de commerce est reconnu porteur de contrebande, le capteur doit, suivant la pratique internationale, placer un équipage des prises à bord du capturé et l'envoyer à une cour des prises de sa nationalité, qui appréciera « la légitimité, la validité, la régularité de la saisie » et qui prononcera, s'il y a lieu, la confiscation. C'est là la procédure normale ; mais parfois, dans des cas d'extrême nécessité, le vaisseau capturé est coulé sur le lieu même de la capture. Ce procédé primitif n'est pas formellement interdit par le droit international ; nous verrons cependant, à propos de l'incident du *Knight-Commander*, les violentes protestations qu'il a soulevées et qui indiquent qu'il tend à disparaître.

Ainsi le belligérant est juge et partie dans sa propre cause. Les tribunaux de prises ne présentent aucune garantie d'impartialité. Pour l'appréciation de la question de fait ils se laissent influencer par les préjugés nationaux, et en seraient-ils affranchis, ils sont tenus pour la question de droit d'appliquer leurs lois nationales et les déclarations de leur propre pays même si elles sont

contraires au droit international. Aussi un grand nombre d'auteurs ont-ils proposé de créer des tribunaux de prises internationaux pour faire disparaître cette anomalie ; jusqu'à présent, rien n'a été fait en pratique. La guerre russo-japonaise a particulièrement fait apparaître ces inconvénients. La Cour de Vladivostok « à qui, dit Holland, l'élément juriste doit avoir singulièrement manqué, si nous nous rapportons à ses décisions », a soulevé de vives protestations de la part de l'Angleterre. Toutefois la Cour d'appel de St-Pétersbourg où l'élément juriste était brillamment représenté a fait preuve d'une certaine indépendance en reformant plusieurs sentences de la Cour de Vladivostok qui avaient par trop méconnu le droit et validé la capture de navires, ou même leur destruction en se basant sur des considérations plus intéressées que juridiques.

SECTION V

Sanction de la contrebande de guerre

Avant d'étudier les incidents eux-mêmes, quelques mots sur les sanctions appliquées : Le transport de contrebande entraîne la confiscation

des articles de contrebande. Ce droit est reconnu sans conteste aux belligérants, sans cela le risque que courrait l'expéditeur ne serait pas en rapport avec le profit qu'il espère retirer de l'affaire. Cependant on a parfois appliqué une sanction moins rigoureuse en lui substituant « la préemption ». Ce procédé a été notamment appliqué par les juges anglais aux articles de contrebande relative, quand leur destination hostile était douteuse, et l'Institut de droit international, dans son règlement de 1897, a approuvé cette pratique. En principe, le navire qui porte la contrebande et la partie de la cargaison qui ne constitue pas de la contrebande de guerre doivent être relâchés. Mais, aux termes des instructions russes, le navire doit être condamné aussi bien que la cargaison « quand il transporte vers l'ennemi ou vers un port de l'ennemi: a) des articles et des matières nécessaires pour tirer, tels que des armes à feu ou les objets et substances employés pour occasionner des explosions *quels que soient leurs dimensions et leurs poids*; b) d'autres articles de contrebande s'élevant en dimension ou en poids à plus de moitié de toute la cargaison.

L'Angleterre a plusieurs fois réclamé contre certaines décisions de la cour des prises russes qui faisaient application de ces règlements. En effet, d'après Holland, c'est-à-dire d'après l'opinion anglaise, « le navire et la cargaison innocente ne

doivent être confisqués que s'ils appartiennent respectivement au propriétaire de la cargaison de contrebande ou ne soient autrement en connexion intime avec cette cargaison. » Bien que les législations intérieures des Etats diffèrent entre elles, on peut penser que le règlement russe est inadmissible en ce qui concerne le premier motif de confiscation. D'après le droit généralement pratiqué, la confiscation du navire neutre n'est admise que lorsque les objets prohibés constituent la majeure partie en valeur de la cargaison (1). Le Japon et quelques autres Etats ne confisquent pas le navire neutre, sauf « s'il transporte des dépêches de contrebande ou des ennemis ou s'il a résisté par la force à l'exercice du droit de visite. » D'après l'Institut de droit international, règlement de 1896, la contrebande de guerre seule est confiscable, le navire n'est soumis à confiscation que s'il fait résistance. En somme, le règlement russe a prévu la confiscation des navires neutres dans des cas où toutes les législations nationales les déclareraient libres, et ainsi les protestations anglaises nous paraissent justifiées au point de vue du droit international.

(1) Edit des prises françaises de 1778. Exige les 3/4.

SECTION VI

Les incidents pendant la guerre russo-japonaise

Comment les règles admises en matière de contrebande de guerre et les déclarations des deux belligérants dont nous venons de signaler les particularités ont-elles été appliquées aux divers incidents de la guerre russo-japonaise ?

A. — LES ÉVÈNEMENTS DE LA MER ROUGE

Dans le milieu des mois de juillet 1904, le Smolensk et le Saint-Pétersbourg, deux navires de la flotte volontaire russe de la mer Noire, avaient quitté Odessa et franchi les Dardanelles sous pavillon commercial, se rendant dans la mer Rouge. C'est là qu'ils se mirent en devoir, après avoir hissé leur pavillon de guerre, de surveiller des bateaux neutres qui porteraient de la contrebande de guerre à destination du Japon.

Le 18 juillet, le vapeur anglais Malacca, appartenant à une grosse société de navigation anglaise, était arrêté dans la mer Rouge par le Péters-

bourg. Parmi les marchandises que portait le steamer, les Russes découvraient à bord une grande quantité de munitions de guerre, dont quarante tonnes d'explosifs, le tout à destination de Hong-Kong. Or, après escale à Hong-Kong, le Malacca devait se rendre à Yokohama. Le capitaine anglais déclarait que les munitions de guerre étaient pour le compte de son gouvernement et ne constituaient pas de la contrebande de guerre, mais il refusait de montrer son connaissance. Le capitaine russe ayant été secrètement avisé que le Malacca transportait des munitions et des pièces métalliques destinées au port de guerre japonais de Maji, n'accepta pas les déclarations du capitaine anglais. Le connaissance du navire, saisi malgré le refus du capitaine, fit voir que les quarante tonnes d'explosifs n'y figuraient pas. Le commandant russe remplaça alors par un équipage russe l'équipage anglais du Malacca et manifesta son intention d'envoyer le navire à Sébastopol pour soumettre son cas à la cour des prises.

Le Malacca battant pavillon russe traversa le canal de Suez le 20 juillet et partit vers la Russie. Pendant ce temps le Pétersbourg et le Smolensk croisaient toujours dans les parages d'Aden. Ces événements émurent vivement l'opinion publique anglaise. Dans la presse, la note générale était d'une extrême violence : la saisie du Malacca était

traitée « d'acte de piraterie, que le Malacca transporte de la contrebande de guerre ou non, car il est très contestable que le Pétersbourg soit un navire de guerre », et ils demandaient à leur gouvernement d'insister « pour qu'il soit restitué immédiatement à ses propriétaires et pour qu'une indemnité soit payée aux intéressés. »

D'autres journaux ne peuvent pas supporter cette idée « d'un navire anglais exhibé avec des menottes dans le canal de Suez et dans la Méditerranée ».

La presse russe, elle, soutint naturellement la légitimité de l'acte commis par le Pétersbourg, qu'il fallait mettre un terme aux abus de l'Angleterre et réprimer la contrebande.

Quant au gouvernement anglais, aussitôt qu'il eut connaissance de l'incident, il transmettait à son ambassadeur à Pétersbourg des instructions pour que des représentations fussent faites immédiatement au ministre des Affaires étrangères russe.

Le gouvernement anglais déclarait considérer l'incident comme grave, tant à cause de la question de fait que de la question de principe soulevée.

Quant au fait, l'ambassade anglaise se disait persuadée que le gouvernement russe reconnaîtrait l'erreur commise à propos du Malacca saisi. Toutes les marchandises devaient être dé-

barquées à Hong-Kong. La preuve en était que tous les ballots portaient une flèche, estampille officielle du gouvernement britannique. « Les Russes comprendront qu'ils n'ont plus aucune raison de garder leur prise et n'attendent pas que le gouvernement s'y oppose par la force. »

Sur la question de principe, l'Angleterre ne reconnaissait pas aux croiseurs de la flotte volontaire russe, qui avaient franchi les Dardanelles sous pavillon marchand, le droit de recevoir leur commission en pleine mer et de faire œuvre de guerre. Tel fut le sens des représentations présentées au gouvernement russe. Nous n'avons pas à nous occuper des difficultés soulevées par la question du passage des Dardanelles et du régime anormal auquel est soumise la flotte russe de la mer Noire, toutes questions étrangères à notre sujet.

La Russie paraissait animée du plus vif désir de conciliation, car elle ne voulait pas se créer de complications avec l'Angleterre. Sa réponse à la protestation anglaise portait en substance les concessions suivantes : Le Malacca ne serait pas conduit devant un tribunal de prises et de semblables incidents seraient évités à l'avenir. Comme formalité, la cargaison du navire serait examinée à la baie de la Sude en présence du consul anglais, mais la relaxation du Malacca était d'ores et déjà consentie. L'ambassadeur d'Angleterre

aurait à présenter une demande de dommages-intérêts pour le retard subi par le Malacca.

Enfin, poussant la conciliation jusqu'à ses extrêmes limites, la Russie prenait l'engagement de faire rallier la mer Noire au Pétersbourg et au Smolensk.

En fait, le Malacca fut relâché dans un bref délai, les croiseurs russes reçurent l'ordre de ne plus exercer le droit de visite et ils furent rappelés dans la mer Noire.

Satisfaction complète était donc donnée à l'Angleterre. La presse britannique triomphait et les journaux russes accueillaient, de leur côté, avec satisfaction l'aplanissement de ce conflit.

La saisie du Malacca a soulevé, ainsi que nous venons de le voir, de délicates questions de droit international, certaines encore controversées. Tout d'abord, la Russie avait-elle le droit de transformer ses vapeurs en croiseurs auxiliaires? Aucune contestation n'est possible sur le principe. Les précédents sont nombreux, de pareilles transformations. Les navires de commerce commissionnés sont assimilés aux navires de guerre et en ont tous les droits, notamment celui de visiter les navires de commerce neutres, pourvu qu'ils aient reçu leur « commission » dans un port de leur nationalité, suivant les « statuts et règlements constitutifs » de la flotte volontaire. Toutes les nations maritimes reconnaissent ce droit et en

useraient en cas de guerre. Le seul point contesté est de savoir si « une commission de guerre peut être dûment donnée à un bâtiment qui est déjà en mer sous pavillon de commerce, ce qui s'est justement produit pour ces croiseurs russes ; mais la solution intervenue, le rappel des navires russes, ne peut nous donner aucune indication. La question n'a pas été résolue en droit, puisque la Russie n'a cessé de proclamer son droit d'armer ses navires marchands en pleine mer et n'a rappelé ses croiseurs que pour ménager les susceptibilités anglaises.

Admettons pour un instant que le Pétersbourg était un navire de guerre. On devait alors rechercher si le Malacca transportait de la contrebande et si, dans tous les cas, le Pétersbourg s'était basé sur de justes soupçons pour en effectuer la capture :

Le Malacca était chargé en partie de matériel de guerre, aucune discussion n'était donc possible sur la nature des marchandises transportées ; elles rentraient dans la définition spécifiée par la Russie ; d'ailleurs toutes les nations considèrent les explosifs et les armes comme des objets de contrebande.

La preuve de la destination, deuxième élément de l'infraction, était plus difficile à faire : les marchandises incriminées étaient adressées à Hong-Kong, port neutre, mais le seul fait de transporter

du matériel et des explosifs en Extrême-Orient rendait le Malacca d'autant plus suspect que sa destination finale était Yokohama. Or nous savons que, suivant l'opinion généralement reçue, on doit examiner la destination du navire et non celle des marchandises. La cargaison toute entière était donc présumée à destination ennemie sans tenir compte de l'escale à Hong-Kong, à moins que les papiers du bord ne prouvent clairement le contraire. Ce n'était pas le cas ici puisque les armes et les explosifs ne figuraient pas sur le connaissement.

La question de la destination n'a pas été tranchée, puisque la Russie a renoncé à faire examiner le navire par une cour des prises et a bien voulu se contenter de la parole du gouvernement britannique qui a revendiqué comme sienne la cargaison de guerre. Quoi qu'il en soit, il y avait de fortes présomptions que l'on était en présence d'un trafic illicite, et l'on ne saurait accuser le commandant russe d'avoir agi à la légère en capturant le navire anglais. Le Malacca était chargé de matériel de guerre, le capitaine refusait de se soumettre de bonne grâce à toutes les formalités de la visite, les papiers du bord n'étaient pas en règle; l'officier russe avait d'excellentes raisons pour suspecter la cargaison du Malacca qui avait toutes les allures d'un contrebandier, et la question ne pouvait être définitivement tranchée que par un

tribunal de prises. Une moins prompte soumission de la Russie aux réclamations de l'Angleterre aurait peut-être apporté des éclaircissements nouveaux à ces questions encore controversées.

B. — LA CAPTURE DE L'ARABIA

Dans le courant du mois de mai 1904, les croiseurs russes de Vladivostock capturaient un navire allemand, l'Arabia, affrété à une compagnie américaine, qui, entre autres marchandises, transportait, à destination du Japon, du matériel de chemin de fer et de la farine. La cour des prises de Vladivostock rendait un arrêt qui validait la saisie du navire : elle ordonnait la confiscation de cette partie de la cargaison considérée comme contrebande de guerre, mais la relaxation du navire et du reste du chargement. Ce jugement était conforme à la déclaration russe, puisque les matériaux de chemin de fer et les vivres rentraient dans la vaste nomenclature publiée par le gouvernement russe.

Mais le gouvernement américain protesta contre ce jugement de validité de saisie ; il fit savoir au gouvernement impérial qu'il entendait maintenir à tout prix la distinction entre la contrebande absolue et la contrebande relative, les Américains

rangeant précisément dans cette dernière catégorie le matériel de chemin de fer et la farine transportés sur l'Arabia ; il déclara en outre « que rien ne prouvait que ces articles soient destinés aux forces combattantes japonaises. »

Il faisait de plus remarquer que, aussitôt après la publication de la nomenclature russe, le département de l'État avait protesté, soutenant énergiquement dès cette époque que la nature délictueuse ou non d'une cargaison en vivres ne pouvait être déterminée que par sa seule destination.

Nous sommes donc en présence de deux protections opposées : d'un côté, la Russie belligérante qui prétend imposer aux neutres l'extension qu'il lui a plu de donner à la contrebande de guerre, sans se préoccuper des intérêts commerciaux pacifiques qu'elle pourrait aussi léser ; de l'autre, le neutre qui ne veut pas se soumettre à une décision du tribunal des prises du belligérant, rendue en application de sa propre déclaration, sous prétexte qu'elle est arbitraire.

Les prétentions américaines nous paraissent fondées. Il est en effet excessif de considérer la farine et le matériel de chemin de fer comme des objets de contrebande absolue, et Lord Lansdowne déclarait « que c'était là une innovation grave ». Leur importation ne constitue réellement un renfort pour les belligérants que si elle est

destinée à ses armées ou à ses flottes ; dans ce cas seulement elle devrait être interdite, beaucoup d'auteurs même ne voudraient voir prohiber que les armes et les explosifs. Il est vrai qu'en protestant contre la capture de l'Arabia, les Etats-Unis cherchaient uniquement à faire triompher leur propre doctrine et ils s'inquiétaient sûrement fort peu de savoir si elle était conforme au droit international.

Quoi qu'il en soit, la Russie a fini par donner entière satisfaction aux Etats-Unis et le tribunal supérieur des prises de Saint-Pétersbourg, devant qui appel avait été interjeté de la décision du tribunal de Vladivostock, a cassé sa sentence (1) : Il a admis que le capteur devait faire la preuve de la destination hostile de la marchandise et que, dans le cas qui lui était soumis, cette farine et ce matériel pouvaient être destinés à des Japonais non combattants. Ainsi cette décision en appel de la cour d'amirauté de Saint-Pétersbourg, en réformant la sentence par trop sommaire du tribunal des prises, semblait indiquer que la Russie, renonçant à sa déclaration, admettait la distinction entre la contrebande absolue et la contrebande relative. Donc, dans certains cas, le neutre ne se considère pas obligé par les déclarations du belli-

(1) *Journal*, 4 décembre 1904. *Clunet*, 1905, p. 267.

gérant; il proteste dans l'intérêt de ses nationaux, et c'est au contraire le belligérant qui doit adopter sa manière de voir plus conforme au droit international et à l'équité.

C. — LA DESTRUCTION DU KNIGHT-COMMANDER

L'incident du Knight-Commander fut plus grave encore. Au commencement du mois d'août, les croiseurs de la division russe de Vladivostock capturaient un navire anglais, le Knight-Commander, et, ce navire ayant été reconnu chargé de contrebande de guerre, fut coulé par les navires russes. Tels furent les évènements dans leur tragique simplicité. On devine aisément quelles furent la colère et l'indignation dans toute la presse anglaise, l'émotion dans les sphères officielles. Le 11 août, à la Chambre des Lords, Lord Lansdowne, répondant à diverses questions, résumait ainsi qu'il suit la thèse générale admise par l'Angleterre en ce qui concerne la destruction des prises : « Les principes si sévères de la Russie en matière de définition de la contrebande de guerre sont appliqués dans la pratique au moyen de mesures d'une exceptionnelle sévérité. Le gouvernement anglais ne peut pas admettre qu'un belligérant ait le droit de détruire un navire neutre capturé parce qu'il transporte de la contrebande.

» D'autres puissances ne sont peut-être pas aussi catégorique sur ce point. En tout cas, cette doctrine n'est certainement pas admise par les États-Unis. Il n'y a aucun des principes du droit des gens accepté par l'Angleterre qui justifie la destruction du Knight-Commander.

» Si la Cour d'appel de Pétersbourg casse la décision du tribunal des prises de Vladivostock, nous nous en féliciterons ; mais, quel que soit l'arrêt de cette Cour suprême, nous ne saurions admettre que la destruction du navire a été justifiée et que la décision du tribunal des prises soit valable. »

Quelques jours après cette déclaration, la réponse de la Russie aux protestations anglaises était remise au gouvernement britannique. Conçue en termes très conciliants, la note russe faisait remarquer que les règlements russes édictés dès 1895 autorisent un navire de guerre à couler en cas d'*extrême nécessité* un navire chargé de contrebande, lorsqu'il lui est impossible de le remorquer et de l'emmener dans un port. Les règlements publiés à cette époque n'ont été contestés par personne ; leur légalité ne saurait donc être mise en doute, jusqu'à ce qu'un arrangement ait été conclu entre les deux pays.

Il est certain que le fait de couler un navire neutre doit être considéré comme une extrémité regrettable et exceptionnelle ; le navire belligérant

fait, en effet, acte de guerre contre un navire neutre, comme s'il s'agissait d'un navire ennemi.

Ici encore, à défaut d'une règle de droit international précise qui prohibe formellement ou qui au contraire autorise sous certaines conditions la destruction des prises, nous voyons le neutre et le belligérant essayer chacun de leur côté de faire appliquer leur loi nationale. Les instructions anglaises « prescrivent aux commandants » de relâcher sans rançon un vaisseau qui ne peut être convoyé ou pour lequel on ne peut conserver un équipage suffisant, à moins qu'il ne soit prouvé qu'il appartient à l'ennemi, auquel cas il peut être détruit ». Pour ce qui est de la Russie, il est exact que l'art. 21 du règlement de 1895 donne pouvoir aux commandants de vaisseaux russes de détruire les navires neutres, dans des circonstances exceptionnelles : mauvais état de la prise, risque de capture par l'ennemi, le succès de leurs opérations, etc. De ces deux règlements, quel est celui qui respecte le mieux le droit des gens, et par suite, en l'état actuel, la Russie avait-elle le droit de détruire ce navire neutre ?

L'opinion de Holland est curieuse à connaître : « Pour lui, en présence du grand nombre de nations qui prévoient cette mesure dans leurs déclarations et en présence de la pratique suivie, on ne peut pas la condamner au point du droit international. » Il souhaite que cette « pratique soit par

un traité ultérieur absolument défendue », et que la douceur de l'usage anglais devienne obligatoire ». En tous cas l'on ne doit user de ce droit de destruction qu'avec la plus grande réserve « et le propriétaire d'un vaisseau neutre qui n'est pas jugé de bonne prise est en droit de réclamer une indemnité ». Mais cette théorie est loin de prévaloir. Beaucoup d'auteurs font observer que la destruction, dans le cas d'extrême urgence, ne présente aucune garantie, n'est justifiée par aucun principe de droit international et est contraire à tous les principes du droit. Un certain nombre de nations admettent il est vrai la destruction des prises, mais ce n'est que comme mesure tout à fait exceptionnelle. Ainsi les États-Unis, dans leur Code naval 1904, admettent la destruction « au cas de motifs que l'on peut contrôler », désertion de l'équipage, mauvais état du navire, etc... Les instructions anglaises et japonaises sont opposées à l'avis du professeur Holland.

Par les art. 20 et 22 des instructions de 1894 les commandants japonais ont le droit de détruire les bâtiments ennemis seulement, s'ils ne peuvent les convoier, mais les bâtiments neutres doivent être relâchés, après qu'on a saisi les articles de contrebande de guerre.

De plus, l'Institut de droit international, dans son Code modèle des prises, ne prévoit que la destruction des navires ennemis et non celle des

navires neutres, comme le fait « formellement remarquer une rectification votée à Heidelberg en 1887.

La destruction des navires neutres soulève donc de plus en plus la réprobation générale, et l'opinion semble préparée à accueillir sans difficulté un traité international interdisant la destruction des navires neutres, sauf peut-être dans certains cas d'extrême nécessité nettement déterminés.

Aussi, la Russie nous paraît avoir dépassé ses droits de belligérant en détruisant le *Knight-Commander*. Quant aux raisons fournies par le tribunal des prises de Vladivostock, elles donnent une médiocre idée de l'impartialité de ses membres. Il avait en effet justifié le coulage de ce navire « en considération du fait qu'il faisait le commerce avec un ennemi et avait ainsi perdu sa qualité de neutre. »

Considérer qu'un navire devient ennemi par cela seul qu'il se livre au commerce de la contrebande est une prétention nettement contraire au droit des gens.

D. — LA DESTRUCTION DU THÉA

Le tribunal de Vladivostock a rendu un jugement analogue en ce qui concerne le *Théa*, qui appartenait à une compagnie allemande et qui fut

coulé dans les mêmes conditions que le Knight-Commander.

Même, chose plus grave, n'était-il pas bien sûr que le Théa transportât de la contrebande. Le capitaine de ce navire ayant déclaré que sa cargaison se composait d'huile de foie de morue et de déchets de poissons, l'officier russe en avait conclu que la cargaison se composait de poisson comestible, c'est-à-dire de contrebande de guerre. C'est à la suite de ce fâcheux malentendu que ce navire aurait été coulé. Ce qui est certain, c'est que le capitaine ne s'était, pas plus que dans l'affaire précédente, trouvé en présence d'un de ces « cas d'extrême nécessité » qui seuls, d'après l'opinion générale, auraient pu, à la rigueur, autoriser une mesure aussi brutale.

D'ailleurs appel fut interjeté de ces deux décisions du tribunal de Vladivostock et le tribunal supérieur des prises de Saint-Pétersbourg n'a pas hésité à considérer le coulage de ces navires comme injustifiée et à casser la sentence des premiers juges.

SECTION VII

Conclusion

En somme, les incidents relatifs à la contrebande de guerre qui se sont produits pendant la guerre

russo-japonaise et les difficultés diplomatiques auxquelles ils ont donné lieu n'ont pas fait faire un grand progrès à la question. Elle est restée ce qu'elle était, une page à part dans la neutralité. Impossible même de retrouver dans les polémiques échangées une tendance à une conception plus juridique de la contrebande de guerre.

Sauf la voix isolée et restée sans écho de quelques publicistes, rien n'a été fait pour la faire considérer comme une violation de neutralité. On est toujours sous l'impression de ce principe suranné que le transport de contrebande n'est un délit ni contre le droit international, ni contre les législations nationales. C'est toujours la consécration des privilèges accordés aux belligérants. Ce sont eux qui, au début de la guerre, édictent les règles qu'ils appliqueront à tous les autres États, et nous avons vu « que c'est toujours un motif purement accidentel, momentané et intéressé » qui a guidé le Japon et la Russie dans leurs prohibitions. Les belligérants ont cherché à s'affaiblir par tous les moyens possibles : les intérêts légitimes des neutres, la pratique internationale suivie jusqu'alors, leurs traditions nationales même, de tout cela ils n'en ont cure.

Les prohibitions de la Russie, si elle avait eu une puissance navale assez grande pour les appliquer, auraient arrêté en fait tout commerce avec l'Extrême-Orient. Mais, nous l'avons vu, les

privilèges que voulaient s'octroyer les belligérants sont demeurés théoriques. En principe ils réédictaient, la Russie surtout, les anciennes prohibitions des périodes les plus troublées de l'histoire, en réalité elles sont restées lettre morte. C'est que des Etats neutres, plus puissants qu'eux, militairement parlant, se sont dressés pour protéger leurs ressortissants contre les prétentions des belligérants.

De leur côté les neutres n'appuyaient pas leurs protestations sur des principes juridiques : le transport de contrebande est une aventure commerciale, qu'il faut faire réussir par tous les moyens, fût-ce la violence. Et ainsi les campagnes diplomatiques entreprises au sujet de la contrebande de guerre ne le sont pas dans le but de faire triompher de justes revendications, c'est uniquement l'intérêt commercial des neutres, opposé à l'intérêt contraire des belligérants. Si la Russie a renié ses propres déclarations, c'est devant les menaces de l'Angleterre. Le commerce est devenu une chose si importante, que les Etats sont portés à le défendre comme tout autre intérêt national. Pour prévenir les conflits, il faudrait que les puissances se réunissent pour enlever à la théorie de la contrebande de guerre tout ce qui lui reste encore des anciennes pratiques aujourd'hui condamnées.

Pour respecter strictement les devoirs d'abs-

tention, il nous paraît utile d'admettre la contrebande relative en essayant toutefois de restreindre le pouvoir d'appréciation du capteur. Mais il faut surtout considérer que les devoirs « qui incombent aux sujets découlent exactement des mêmes principes que ceux qui incombent aux gouvernements des puissances neutres ». En approvisionnant l'ennemi, ils prennent personnellement part à la guerre, le transport de contrebande est un délit de neutralité et les gouvernements neutres doivent en répondre quand il se commet sur leur territoire. Leur responsabilité en sera accrue, mais les belligérants auront moins souvent à intervenir dans les opérations commerciales des neutres, et si le droit de prise ne peut être supprimé, il est indispensable d'organiser internationalement les tribunaux qui ont à en apprécier la validité.

Les belligérants trouveront eux-mêmes, en fin de compte, leur intérêt à se plier à des règles admises par tous, car nous pensons avec Lawrence que (1), « si la faculté pour les belligérants d'établir à leur gré la liste des objets de contrebande est un droit qui leur est précieux, le prix dont ils l'achètent est par trop élevé, car il n'est

(1) La question de la contrebande de guerre. Un danger pour la paix. Lawrence, rapporté *Journal droit international privé*, 1905, p. 5.

rien moins pour eux que le danger d'incessants froissements, avec les neutres, suivis d'une renonciation publique, c'est-à-dire d'une humiliation s'ils accèdent à leurs réclamations, ou d'une lutte contre un nouvel ennemi s'ils repoussent leurs demandes ».

APPENDICE

La Conférence de Londres et la déclaration relative au droit de la guerre maritime du 26 février 1909.

Au moment où nous terminions cette étude, nous avons eu la bonne fortune de trouver le texte de la « déclaration relative au droit de la guerre maritime (1) » signée à Londres le 26 février 1909, par les représentants de l'Allemagne, des Etats-Unis, de l'Autriche-Hongrie, de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie, du Japon, des Pays-Bas et de la Russie.

Une conférence navale s'est, en effet, réunie le 4 décembre 1908 à Londres, « à l'effet de déterminer les principes généralement reconnus du droit international dans le sens de l'art. 7 de la

(1) Protocole de clôture de la conférence navale de Londres, 4 décembre 1908, 26 février 1909 et déclaration relative au droit de la guerre maritime, signée à Londres le 26 février 1909. Journal de Droit inter. pub., 1909.

convention signée, à la Haye, le 18 oct. 1907, pour l'établissement d'une cour internationale des prises ». Cette conférence, provoquée par les difficultés soulevées pendant la guerre russo-japonaise, a eu pour but de préciser ce qui pouvait être considéré comme droit coutumier; nous l'avons constamment recherché nous-même pour apprécier les divers incidents que nous avons étudiés; il nous paraît donc intéressant d'examiner si les règles de la déclaration du 26 fév. 1909 sont précisément celles que nous avons nous-mêmes préconisées comme répondant le mieux aux besoins actuels.

La Conférence de Londres s'est occupée du blocus, de la nationalité des navires, de la contrebande de guerre, de l'assistance hostile et de la destruction des prises.

A. — LA CONTREBANDE DE GUERRE

La division des objets de contrebande de guerre en deux catégories a été admise : objets de contrebande absolue et objets de contrebande relative.

C'est l'adoption de la théorie anglaise; mais on a voulu en éviter les inconvénients, en restreignant, sans pouvoir la supprimer complètement, la faculté reconnue aux belligérants d'édicter eux-

mêmes leurs prohibitions au début de chaque guerre : L'article 22 énumère « les objets et matériaux » qui sont de plein droit de contrebande absolue, c'est-à-dire sans qu'aucune déclaration des belligérants ne soit nécessaire, et l'article 24, « les objets et matériaux susceptibles de servir aux usages de guerre comme à des usages pacifiques et compris sous le nom de contrebande conditionnelle ». Notons en passant que les vivres, le matériel de chemin de fer et les combustibles sont compris dans cette dernière énumération.

Devant l'impossibilité de dresser des listes définitives que les découvertes ou inventions pourraient à l'avenir rendre insuffisantes, on a permis aux belligérants d'ajouter à la première liste : « les objets et les matériaux qui sont exclusivement employés à la guerre » ; à la seconde : « les objets et matériaux *incipitis usûs* ». Dans les deux cas, ils doivent adresser une notification aux gouvernements neutres. Une autre précaution a été prise dans l'intérêt du commerce neutre. On a énuméré (art. 28) aussi complètement que possible les objets d'un usage exclusivement pacifique qui ne peuvent jamais être déclarés contrebande de guerre. Nous relevons parmi eux, le coton brut, les laines, soies, etc. D'ailleurs cette liste n'est pas limitative et ne signifie pas que tous les autres articles peuvent être déclarés contrebande de guerre (art. 27).

Ainsi réglementé, le droit pour les belligérants d'interdire le transport de marchandises qui ne sont pas mentionnées dans la déclaration de Londres ne paraît plus excessif. Il ne s'agira jamais que d'un nombre d'objets des plus restreints ; les règles précises établies par la conférence laisseront au belligérant une moins grande latitude qu'autrefois ; elles ne lui permettront plus, par exemple, d'ajouter à la liste de contrebande absolue des articles non exclusivement destinés à la guerre ou même d'un usage essentiellement pacifique, comme fit la Russie en 1904.

Dans tous les cas, la déclaration des belligérants, même notifiée, n'a d'effet que pour celui qui la lance ; les neutres pourront protester avec d'autant plus de chances de succès qu'un texte international servira de base à toutes les discussions et qu'un recours éventuel sera possible devant la cour internationale des prises ; ce ne sera plus uniquement la menace et la force opposées à l'arbitraire.

En ce qui concerne le deuxième élément de la notion de contrebande, la destination, les règles de la déclaration de Londres ont été faites dans le but de diminuer le pouvoir d'appréciation du capteur, surtout en ce qui concerne la contrebande relative, et de tarir ainsi une source de difficultés et de vexations pour le commerce neutre.

On a séparé la contrebande absolue de la contrebande accidentelle. « Les articles de contrebande absolue sont saisissables s'il est établi qu'ils sont destinés au territoire de l'ennemi ou à un territoire occupé par lui ; peu importe que le transport de ces objets se fasse directement ou exige soit un transbordement, soit un trajet par terre (art. 30). Ce n'est donc pas la destination du navire, mais celle de la marchandise, qui est décisive ; on regarde comme ne faisant qu'un, tout le trajet, c'est la consécration du principe même « du voyage continu ».

C'est au capteur à prouver la destination des marchandises, et dans deux cas la preuve contraire n'est pas admise : quand les papiers du bord indiquent qu'elles doivent être débarquées en territoire ennemi, ce qui constitue un véritable aveu, ou quand le navire doit toucher à des ports ennemis avant d'arriver au port neutre destinataire (art. 31).

Les articles de contrebande conditionnelle ne sont saisissables que « s'il est établi qu'ils sont destinés à l'usage des forces armées ou de l'administration de l'Etat ennemi » (art. 33) : La nature même des marchandises « ancipitis usûs » justifie cette exigence ; c'est seulement dans les cas prévus à l'art. 33 qu'elles deviennent un véritable secours belliqueux. Généralement on dissimulera la véritable destination, c'est au capteur à

l'établir pour justifier la saisie. On a cherché à éviter les décisions arbitraires des croiseurs qui autrefois faisaient souvent disparaître en fait la distinction des deux contrebandes. Pour cela on a établi certaines présomptions, « soit à raison de la qualité du destinataire, soit à raison de la place à laquelle sont destinés les objets » (art. 34). La preuve contraire est d'ailleurs toujours admise devant les tribunaux de prises du capteur, avec appel devant la Cour internationale des prises.

La doctrine du voyage continu a été écartée. Pourvu que la marchandise de contrebande conditionnelle soit documentée pour être débarquée dans un port neutre, elle est libre, et le belligérant n'a pas à rechercher si de ce port elle doit être réexpédiée à l'ennemi ; c'est la différence essentielle avec la contrebande absolue.

On a décrété, et cette règle s'applique aussi à la contrebande absolue (art. 32 et 35), que les papiers du bord font preuve complète de l'itinéraire du navire et du lieu de déchargement de la cargaison, « à moins que ce navire ne soit rencontré ayant manifestement dévié de la route qu'il devait suivre. » En somme, les papiers du bord font preuve, à moins que la fausseté de leurs indications ne soit démontrée par les faits, mais on n'a pas voulu le dire expressément pour ne pas affaiblir la portée du principe.

Ainsi, en ce qui concerne la contrebande condi-

tionnelle, la déclaration de Londres nous apparaît comme la consécration légale de la tendance qui s'était manifestée à plusieurs reprises et qui s'était précisée davantage pendant la guerre russo-japonaise : les puissances continentales ont compris qu'elles ne pouvaient pas rejeter plus longtemps la théorie de la contrebande relative, et l'Angleterre a consenti à renoncer au droit de promulguer selon ses intérêts des édits de contrebande accidentels et changeants et à restreindre le pouvoir d'appréciation du capteur. Les signataires de la Conférence de Londres ont fait ainsi œuvre de transaction ; elles se sont préoccupé de sauvegarder à la fois les droits des belligérants et du commerce neutre.

C'est dans cet esprit qu'ont été établies les autres règles : La confiscation des navires transportant de la contrebande de guerre n'est permise que « si cette contrebande forme soit par son poids, soit par son volume, soit par son frêt plus de la moitié de la cargaison » (art. 40). Mais, si le navire est relâché, les frais occasionnés au capteur sont à la charge du navire neutre (art. 41).

Si le navire ignorait les hostilités, la confiscation a lieu moyennant indemnité (art. 43) ; c'est le droit de « préemption » souvent pratiqué par l'Angleterre.

Le navire arrêté non susceptible de confiscation peut être autorisé à continuer sa route au

lieu d'être conduit devant un tribunal de prises, si le capitaine est prêt à livrer la contrebande au capteur (art. 44).

B. — ASSISTANCE HOSTILE

En dehors du transport de la contrebande de guerre, les navires neutres peuvent encore être confisqués quand ils prêtent une assistance hostile à l'ennemi. On a divisé en deux groupes, d'après leur gravité, les actes d'hostilité que peuvent commettre les navires neutres : « Le transport de passagers incorporés dans l'armée ennemie » constituent le premier groupe : le navire est confisqué mais ne perd pas sa qualité de neutre. Au contraire, « quand (art. 46) il prend une part directe aux hostilités, quand il est affrété en totalité par le gouvernement ennemi ou exclusivement affecté à la transmission de nouvelles dans l'intérêt de l'ennemi », il est traité en ennemi. Toutes les marchandises à bord sont présumées ennemies et le règlement sur la destruction des prises neutres ne s'applique pas. Un navire charbonnier, par exemple, qui accompagne une flotte belligérante sera traité en ennemi. Nous retrouvons ainsi la théorie anglaise que nous avons étudiée à propos de l'envoi de charbon d'un port neutre à une flotte ennemie ; il est permis de regretter que toute la théorie anglaise n'ait pas

été adoptée et que l'on n'ait pas considéré comme un devoir pour les neutres la prohibition sur leur territoire de ces actes contraires à la neutralité.

C. — LA DESTRUCTION DES PRISES

La déclaration de Londres a enfin réglementé la destruction des prises.

Elle a posé le principe qu'un navire neutre ne peut être détruit par le capteur mais doit être conduit devant un tribunal des prises (art. 48).

Par exception il peut l'être à la double condition qu'il soit sujet à confiscation et que l'observation du principe général « soit de nature à compromettre la sécurité du bâtiment de guerre ou le succès des opérations » (art. 49). Si (art. 54) la 2^e condition se trouve seule réalisée, le capteur a seulement la faculté « d'exiger la remise ou de procéder à la destruction des marchandises confiscales. »

D'ailleurs de sérieuses garanties ont été apportées contre l'abus de l'exercice de ce droit de détruire les prises neutres : Avant la destruction, « les papiers jugés utiles par les intéressés pour le jugement sur la validité de la capture » doivent être recueillis à bord du capteur (art. 50).

Avant tout jugement (art. 51), le capteur doit justifier qu'il était dans les cas exceptionnels prévus. Il se justifiera contradictoirement avec le

neutre, et, si ce dernier n'est pas satisfait de la décision du tribunal national, il pourra se pourvoir devant la juridiction internationale. Un réel progrès a ainsi été réalisé et l'on a restreint autant que possible la faculté pour le capteur de détruire la prise ; il paraît difficile, ainsi que nous l'avons déjà indiqué à propos des incidents de la guerre russo-japonaise, d'aller plus loin et de supprimer complètement le droit de destruction des prises.

En somme, la déclaration de Londres a continué l'œuvre de codification commencée par la déclaration de Paris de 1856. Elle apparaît comme une œuvre de transaction, de concessions mutuelles entre neutres et belligérants. Les règles seront observées dans les rapports entre parties signataires, « qu'elles les considèrent comme universellement reconnues ou parce qu'elles ont pris l'engagement de s'y conformer » ; elles peuvent être adoptées par toutes les autres puissances. On peut les considérer de droit international et les belligérants ne pourront plus édicter au début de chaque guerre des prohibitions arbitraires suivant leurs intérêts accidentels ; le commerce pacifique des neutres ne sera plus dans l'état d'insécurité où il se trouvait autrefois ; en pratique donc, la déclaration de Londres rendra à l'avenir de grands services. La plupart des incidents que nous avons vu se produire au cours de

la guerre russo-japonaise touchant la contrebande de guerre deviendront excessivement rares, et dans tous les cas recevront une solution satisfaisante à la fois pour les neutres et les belligérants : les tribunaux de prises ne s'inspireront plus uniquement des traditions nationales et un recours sera toujours possible devant le tribunal international.

Il ne faudrait cependant pas exagérer la portée de la Conférence de Londres et oublier qu'elle ne s'est occupée que de quelques points très spéciaux du droit de la guerre maritime. Rien n'a été fait en ce qui concerne les questions aujourd'hui si importantes, nous l'avons vu, et si controversées de l'envoi, du territoire neutre, de charbon ou autres choses utiles aux belligérants, de l'asile et du charbonnage dans les eaux neutres ; rien dans la déclaration de Londres ne nous autorise à penser que les puissances pourront arriver à un accord sur tous ces points, tant qu'elles seront dans des situations aussi différentes au point de vue politique, économique et géographique. Il est en effet facile de se rendre compte qu'elles n'ont précisément abordé que les questions sur lesquelles leurs intérêts n'étaient pas opposés : le seul progrès réalisé à ce sujet, c'est qu'elles aient consenti à ne plus changer de conduite comme elles le faisaient autrefois, suivant qu'elles étaient

neutres ou belligérantes, en adoptant des lois précises.

Mais, parce que les signataires de la déclaration de Londres ont établi quelques règles en commun pour mettre fin à certains abus, dont elles avaient toutes à souffrir, peut-on espérer qu'elles renonceront à leurs tendances opposées pour tout ce qui est encore à faire en matière de neutralité. Juridiquement parlant, nous l'avons vu, la législation « des peuples de langue anglaise » a atteint une grande perfection, tandis que les Etats continentaux ne possèdent que de vagues déclarations de neutralité bien insuffisantes en présence des problèmes toujours plus complexes qui se posent à l'heure actuelle. Mais l'adoption des lois anglaises serait la consécration de « l'impérialisme britannique », et c'est ainsi à propos des questions que l'on n'a même pas osé soumettre à la conférence, que des considérations étrangères au droit entrent en jeu et rendent toute entente à peu près impossible.

Malgré tout, quelques progrès nouveaux sont réalisés à l'occasion de chaque guerre ; la conscience internationale ne peut que s'affirmer davantage avec le développement des relations des peuples entre eux ; les puissances finiront peut-être par reconnaître qu'il est de leur intérêt bien entendu de se faire des concessions récipro-

ques, et notre conclusion sera qu'il faut en cette matière se garder d'un optimisme que les faits ne justifient pas assez, et se garder aussi de désespérer.

Vu: Le Président de la Thèse,
MOYE.

Montpellier, le 3 juin 1909.

Pour le Doyen de la Faculté de Droit,
l'Assesseur,
BRÉMOND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Montpellier, le 4 juin 1909.

Le Recteur,
Ant. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

BONFILS-FAUCHILLE. — Manuel de droit international public, édition 1905.

CALVO. — Droit international théorique et pratique, édition 1888.

DESPAGNET. — Cours de droit international public, édition 1899.

HAUTEFEUILLE. — Droits et devoirs des nations neutres, édition 1868.

Journal des Débats, année 1904-1905.

Journal le Temps, années 1904-1905.

KLEEN. — Lois et usages de la neutralité, édition 1900.

DE LAPRADELLE. — La nouvelle thèse du refus de charbon aux belligérants dans les eaux neutres.

Revue générale de Droit international public, années 1898, 1904, 1905 et 1909.

Journal de Droit international privé, années 1898, 1904, 1905 et 1906.

Revue de Paris, 1908. Avec la flotte russe (capitaine Bouteiller), 15 mars, 15 avril et 15 mai.

CARRÉ. — Les incidents de la neutralité pendant la guerre russo-japonaise, année 1904.

CAPITAINE SÉMÉNOF. — Sur le chemin du sacrifice (Carnet de route du capitaine de frégate Séménof, traduction du commandant de Balincourt), édition 1909.

HOLLAND. — Les devoirs des neutres dans la guerre maritime et les événements récents (1906).

NAGAOKA. — Etude sur la guerre russo-japonaise au point de vue du droit international ; Revue générale de Droit international public, 1905, p. 603.

Code russe des lois de la guerre maritime. -- Journal de Droit international privé, 1904, p. 270.

Code de la guerre maritime selon les lois japonaises, 1904, p. 285.

Archives diplomatiques, 1904-1905.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION HISTORIQUE.....	7

PREMIÈRE PARTIE

L'INVIOLABILITÉ DU TERRITOIRE NEUTRE

CHAPITRE I. — Étude théorique et générale.....	29
§ 1. — Le principe de l'inviolabilité du territoire...	29
§ 2. — Généralités sur les hostilités dans les eaux territoriales neutres	34
 CHAPITRE II. — Les hostilités dans les eaux neutres pendant la guerre russo-japonaise.....	 36
§ 1. — Affaire de Tchémoulpo.....	36
§ 2. — Les incidents de Tché-Fou le Reshitelny.....	45
§ 3. — Autres incidents de Tché-Fou.....	58
A. — Le poste de télégraphie sans fil.....	59
B. — Les navires munis d'appareils de télégraphie sans fil.....	60
C. — Le débarquement de dépêches par le Razoropny à Tché-Fou	62

CHAPITRE III. — Actes susceptibles de trans-	
former le territoire neutre en base d'opérations	
hostiles.....	65
§ 1. — Généralités sur le principe.....	65
§ 2. — Les enrôlements sur le territoire neutre.....	70
§ 3. — L'équipement de navires en port neutre.....	72
SECTION I. — Généralités et précédents.....	72
SECTION II. — L'équipement de navires pendant	
la guerre russo-japonaise.....	75
§ 4. — L'envoi de charbon, d'armes et de munitions	
du territoire neutre directement à une flotte belli-	
gérante.....	80
SECTION I. — Etude théorique et précédents...	80
SECTION II. — L'envoi de charbon, etc... pendant	
la guerre russo-japonaise.....	86
§ 5. — L'asile.....	96
SECTION I. — Etude générale.....	96
A. — La notion d'asile.....	98
B. — Réglementation de l'asile. Cas où l'a-	
sile est accordé aux belligérants.....	99
1° Asile aux fuyards.....	102
2° Aux navires en détresse.....	103
3° Autres cas d'asile, contestés.....	106
4° Règles communes à tous les cas d'asile.	110
SECTION II. — L'asile pendant la guerre russo-	
japonaise.....	116
A. — L'asile après la bataille de Port-Arthur	
du 10 août 1904.....	117
1° Les navires russes réfugiés à Kiao-	
Tchéou.....	117
2° L'Askold et le Grossovoï à Shangai...	118
B. — Le Diana à Saïgon.....	123

C. — La flotte russe de la Baltique.....	127
1° Les faits et les protestations japonaises.	128
a) Le séjour à Madagascar.....	132
b) La flotte russe dans les eaux indo-chinoises.....	136
2° Appréciation, au point de vue du droit international, des accidents soulevés par la flotte de la Baltique.....	140
§ 6. — Le charbonnage dans les eaux neutres.	
Généralités.....	150
1° Les précédents.....	151
2° Déclaration du Khédive d'Egypte	155
3° Déclaration du gouverneur de Malte...	158
4° Le charbonnage dans les eaux neutres et la flotte de la Baltique.....	173

DEUXIÈME PARTIE

PRINCIPES DE LA LIBERTÉ DE NAVIGATION ET DU COMMERCE NEUTRES

CHAPITRE I. — Les prétentions opposées des neutres à continuer librement leur navigation et leur commerce, et des belligérants à ne pas être gênés dans leurs opérations hostiles	181
---	-----

CHAPITRE II. — Liberté de navigation des neutres.	
§ 1. — Troubles apportés par les opérations de guerre à la navigation des neutres.....	185
§ 2. — Les incidents pendant la guerre russo-japonaise.....	187

A. — Les mines flottantes.....	187
B. — L'incident de Hull.....	188
CHAPITRE III. — Liberté commerciale des neutres.	196
§ 1. — Le principe lui-même.....	196
§ 2. — Restrictions apportées à la liberté commerciale des neutres : la contrebande de guerre.....	201
SECTION I. — Définition. Généralités.....	201
SECTION II. — Les deux Écoles en présence....	205
SECTION III. — Tendances générales à admettre les théories de l'École anglaise.....	207
SECTION IV. — Le droit de visite.....	214
SECTION V. — Sanctions de la contrebande de guerre.....	216
SECTION VI. — Les incidents pendant la guerre russo-japonaise.....	219
A. — Les événements de la mer Rouge....	219
B. — La capture de l'Arabia.....	226
C. — La destruction du Knight-Commander.	229
D. — La destruction du Théa.....	233
SECTION VII. — Conclusion.....	234
APPENDICE. — La Conférence de Londres et la déclaration relative au droit de la guerre maritime.....	238
BIBLIOGRAPHIE.....	251

